

# LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA

*Un análisis desde la coherencia  
de políticas para el desarrollo*

Javier Pérez González





**2015**  
y más



7

## LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA

### Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo

Autor:  
JAVIER PÉREZ GONZÁLEZ

Coordinación de la publicación:  
IGNACIO MARTÍNEZ

Diseño y maquetación:  
WEIMARK  
Rubén Galgo  
José M<sup>a</sup> San Antonio  
Pedro Martínez

Editorial 2015 y más

ISBN: 978-84-940147-9-6

Depósito legal: M-11909-2015

Impresión:  
A4

*Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al Convenio, 10-CO1-117, "Investigación aplicada, comunicación social y participación ciudadana para el Desarrollo Humano, mediante la promoción de la coherencia de políticas públicas basadas en los Derechos Humanos, en la equidad de género, en el respeto al medio ambiente y en el comercio responsable". El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.*



*Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.*

*Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>*

2015  
y más



LAS PERSONAS  
**LA POLÍTICA**  
EL MUNDO

# LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA

Un análisis desde la coherencia  
de políticas para el desarrollo

Javier Pérez González

Este informe ha sido realizado por el Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE) de la Fundación Salvador Soler. El autor quiere agradecer las aportaciones de Alejandra Machín, Beatriz Hayes-Meizoso, Celia Muñoz y Miriam Segovia en la fase de investigación y entrevistas de las que se ha nutrido el informe

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
1.1. La política española de internacionalización de la empresa como mosaico de políticas	11
<b>A INVERSIÓN</b>	
Acceso a mercados y protección de inversiones en el extranjero	13
<b>B AYUDAS</b>	
Instrumentos de apoyo e incentivo financiero a la internacionalización de las empresas	13
<b>C FISCALIDAD</b>	
Fiscalidad de la actividad de las empresas españolas en el extranjero	14
<b>D CORRUPCIÓN</b>	
Persecución de las conductas corruptas por parte de empresarios españoles (respecto a funcionarios y autoridades extranjeras)	15
<b>E AOD</b>	
La internacionalización de las empresas a través de su participación como actores de la cooperación al desarrollo	16
<b>F DD.HH</b>	
Protección de los derechos humanos en relación con la actividad de las empresas en el extranjero y garantía de acceso a mecanismos de reparación para las víctimas de violaciones de las mismas	18
<b>G RSE</b>	
Iniciativas empresariales voluntarias de responsabilidad social empresarial	18
1.2. Delimitación del objeto de estudio	19
1.3. La relevancia para el desarrollo de la política de internacionalización de la empresa	20
1.4. Estructura del libro	24
1.5. Orientación sobre las distintas posibles lecturas del libro	25
<b>2. ACTORES INTERNACIONALES RELEVANTES PARA LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA</b>	<b>27</b>
2.1. La Unión Europea	28
<b>A</b> Acceso a mercados y protección de inversiones en el extranjero	29
<b>B</b> Apoyo e incentivo financiero a la internacionalización	31
<b>C</b> Fiscalidad de la actividad de las empresas en el extranjero	32
<b>D</b> Lucha contra la corrupción	32
<b>E</b> La internacionalización de las empresas a través de su participación como actores de la cooperación al desarrollo	33
<b>F</b> Protección de los derechos humanos en relación con la actividad de las empresas transnacionales	35
<b>G</b> Iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial	37

2.2. Naciones Unidas	38
<b>A</b> Acceso a mercados y protección de inversiones en el extranjero	38
<b>D</b> Lucha contra la corrupción	39
<b>F</b> Protección de los derechos humanos en relación con la actividad de las empresas transnacionales	39
<b>G</b> Iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial	41
2.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	42
<b>B</b> Apoyo e incentivo financiero a la internacionalización	42
<b>C</b> Fiscalidad de la actividad de las empresas en el extranjero	43
<b>D</b> Lucha contra la corrupción	44
<b>E</b> Internacionalización de las empresas a través de su participación como actores de la cooperación al desarrollo	45
<b>G</b> Iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial	45
2.4. G20	46
<b>A</b> Acceso a mercados y protección de inversiones en el extranjero	46
<b>C</b> Fiscalidad de la actividad de las empresas en el extranjero	47
<b>D</b> Lucha contra la corrupción	47
<b>3. LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA: ACTORES Y COMPROMISOS</b>	<b>51</b>
3.1. Compromisos	51
<b>A</b> Acceso a mercados y protección de las inversiones en el extranjero	52
<b>B</b> Apoyo e incentivo financiero a la internacionalización de las empresas	53
<b>C</b> Fiscalidad de la actividad de las empresas en el extranjero	56
<b>D</b> Lucha contra la corrupción de las empresas españolas en el extranjero	58
<b>F</b> Protección de los derechos humanos en relación con la actividad de las empresas transnacionales españolas	60
<b>E</b> La internacionalización de las empresas a través de su participación como actores de la cooperación al desarrollo	63
<b>G</b> Iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial	66
3.2. Principales actores de la Administración española a efectos de la política española de internacionalización de la empresa	70
<b>A</b> Acceso a mercados y protección de las inversiones en el extranjero	72
<b>B</b> Apoyo e incentivo financiero a la internacionalización de las empresas	74
<b>C</b> Fiscalidad de la actividad de las empresas en el extranjero	77

<b>D</b>	Lucha contra la corrupción de las empresas españolas en el extranjero	78
<b>F</b>	Protección de los derechos humanos en relación con la actividad de las empresas transnacionales españolas	79
<b>E</b>	La internacionalización de las empresas a través de su participación como actores de la cooperación al desarrollo	80
<b>G</b>	Iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial	82
<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS DE LA COHERENCIA DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA CON EL DESARROLLO</b>	<b>87</b>
4.1.	Criterios de desarrollo humano en la política española de internacionalización de empresas: análisis de la coherencia desde la dimensión vertical	88
4.2.	Relación, convergencia y prevalencia entre las distintas agendas políticas que guían la acción global del Gobierno: análisis de la coherencia desde la dimensión horizontal	103
4.3.	Consistencia y continuidad en el compromiso con el desarrollo de la política española de internacionalización de empresas: análisis de la coherencia desde la dimensión temporal	125
4.4.	Contribución española a los desafíos transnacionales del desarrollo a través de su política de internacionalización de empresas: análisis de la coherencia desde la perspectiva cosmopolita	138
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>147</b>
5.1.	Rasgos definitorios de la acción pública española respecto del desarrollo	147
5.2.	Debilidades y deficiencias a abordar	151
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>155</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>169</b>
	<b>ANEXO I.</b> Definición de las disposiciones más características de los Acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI)	169
	<b>ANEXO II.</b> Instrumentos e instituciones nacionales de apoyo financiero a la internacionalización	170
	<b>ANEXO III.</b> Relación de personas entrevistadas	173
	<b>ANEXO IV.</b> Listado de acrónimos	174



## FIGURAS, TABLAS Y CUADROS

<b>Figura 1.</b> Mosaico de ámbitos que configuran la política española de internacionalización de la empresa	12
<b>Figura 2.</b> Fuentes de financiación externa de los países en desarrollo	21
<b>Tabla 1.</b> Fuentes de financiación de los países en desarrollo	20
<b>Tabla 2.</b> Participación y relevancia de los principales actores internacionales en los siete ámbitos de la política de internacionalización de la empresa	48
<b>Tabla 3.</b> Participación y relevancia de los ministerios españoles y el Congreso de los Diputados en los siete ámbitos de la política de internacionalización de la empresa	84
<b>Tabla 4.</b> Signos, cuadro clínico y diagnóstico para el análisis de coherencia desde la dimensión vertical: criterios de desarrollo humano en la política española de internacionalización de empresas	89
<b>Tabla 5.</b> Signos, cuadro clínico y diagnóstico para el análisis de coherencia desde la dimensión horizontal: relación, convergencia y prevalencia entre las distintas agendas políticas que guían la acción global del Gobierno	104
<b>Tabla 6.</b> Signos, cuadro clínico y diagnóstico para el análisis de coherencia desde la dimensión vertical: consistencia y continuidad en el compromiso con el desarrollo de la política española de internacionalización de empresas	126
<b>Tabla 7.</b> Signos, cuadro clínico y diagnóstico para el análisis de coherencia desde la dimensión cosmopolita: contribución española a los desafíos transnacionales del desarrollo a través de su política de internacionalización de empresas	139
<b>Cuadro 1.</b> Deficiente cumplimiento de los compromisos adquiridos	94
<b>Cuadro 2.</b> La internacionalización de las empresas entendido como un fin en sí mismo	99
<b>Cuadro 3.</b> Infrarrepresentación del enfoque de desarrollo en los organismos públicos de coordinación para la internacionalización de empresas	102
<b>Cuadro 4.</b> Desconexión e incoherencia entre distintas estrategias y planes gubernamentales intrínsecamente relacionados	107
<b>Cuadro 5.</b> La internacionalización de la empresa como prioridad política del conjunto de la Administración General del Estado	112
<b>Cuadro 6.</b> Avanzar hacia la coherencia en la medida en que no se perjudiquen los intereses de las empresas	115
<b>Cuadro 7.</b> Sesgo ideológico pro-mercado predominante en la Administración General del Estado	120
<b>Cuadro 8.</b> Poca coherencia en las instituciones clave de la Administración española	123
<b>Cuadro 9.</b> Ausencia de consecuencias derivadas del incumplimiento de compromisos	128

<b>Cuadro 10.</b> Existencia de “verdades aceptadas” en la Administración pública española sobre la relación entre comercio y desarrollo	131
<b>Cuadro 11.</b> Implementación descafeinada de compromisos internacionales hasta convertirlos en irrelevantes	133
<b>Cuadro 12.</b> Deficiente desempeño de las instituciones públicas con mandato específico de promoción de la CPD	136
<b>Cuadro 13.</b> Acción transnacional concertada para la priorización de los intereses de las empresas.	141
<b>Cuadro 14.</b> Repercusiones para España de la incoherencia con el desarrollo de la política española de internacionalización de la empresa.	144

# Introducción

En un mundo progresivamente interdependiente y transnacionalizado, las políticas de ayuda oficial al desarrollo (AOD) constituyen un espacio muy limitado para promover la construcción de un mundo más equitativo y sostenible. Por ello, el verdadero desafío consiste en que los Estados (y su ciudadanía) sean capaces de integrar la perspectiva de desarrollo en todas las políticas que ponen en práctica y no solo en aquellas relacionadas con el sistema de cooperación. En este marco analítico surge el concepto de *coherencia de políticas para el desarrollo* (CPD), que remite a la incorporación de la perspectiva de desarrollo en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas públicas (Millán et al., 2012).

El objeto de la investigación que ha dado lugar a esta publicación es la *política española de internacionalización de la empresa*. A través del análisis de los distintos ámbitos de la acción pública española que conforman esta política, la investigación ha examinado la medida en que estos ámbitos son diseñados e implementados incorporando criterios de desarrollo humano. Para cada ámbito de acción pública analizado, se exponen los principales actores –nacionales o internacionales– involucrados, los procesos a través de los que se implementan esos criterios de desarrollo y los principales compromisos –políticos o jurídicos– que España ha adquirido y que tienen alguna relación con el impacto de la internacionalización de las empresas españolas sobre el desarrollo humano de los países en los que se encuentran.

Esta investigación forma parte del proyecto “Coherencia de políticas para el desarrollo en tres políticas españolas”, impulsado por la Plataforma 2015 y más y en el que participan el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), el Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE), la Fundación IPADE y el Observatorio de la Deuda en la Globalización (ODG) y que aborda, además de la internacionalización de las empresas españolas, la política diplomática y la energética.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las publicaciones que forman parte de este proyecto son: *Marca España y sus implicaciones para el desarrollo humano* (Millán, 2013); *Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas y sus principales dimensiones* (Millán, 2014b); *The dual role of the European Union in promoting human development* (Millán, 2014c); *La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo* (Millán y Santander, 2014); y *El modelo energético español. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo* (Barbero y Llistar, 2014).

El texto final de este informe es el resultado de un proceso de investigación, análisis y redacción que se remonta a principios del año 2013. La primera fase del estudio consistió en la discusión y diseño de una metodología y enfoque comunes con las otras tres organizaciones que forman parte del proyecto “Coherencia de políticas para el desarrollo en tres políticas españolas”.

En segundo lugar, se llevó a cabo un trabajo de escritorio consistente en una amplia revisión documental y bibliográfica sobre la materia y en la elaboración de un marco teórico desde el que tratar de aproximarse a la comprensión de lo que el informe ha venido a denominar la *política española de internacionalización de la empresa*. Fruto de esta fase del proceso es la propuesta de concebir la política a analizar como un “mosaico” o sumatorio de siete políticas sectoriales diferentes: acceso a mercados y protección de las inversiones; apoyo financiero; fiscalidad; lucha contra la corrupción; cooperación al desarrollo; protección de los derechos humanos; e iniciativas de responsabilidad empresarial.

Con el marco teórico elaborado, la siguiente fase de la investigación consistió en una nueva revisión bibliográfica y documental para detectar a los actores internacionales más relevantes en cada uno de los siete ámbitos temáticos analizados, determinar sus principales aportaciones al marco normativo y político internacional en la materia y las principales obligaciones que de ellas se derivan para España.

La cuarta fase consistió en un intenso trabajo de campo, con entrevistas a representantes de las principales instituciones públicas españolas con competencias en las políticas analizadas y a expertos académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil con experiencia en las mismas. En total fueron entrevistados expertos de más de 15 instituciones. El objetivo de esta fase fue contrastar la información obtenida y sistematizada hasta ese momento, incorporar información que no fuera pública o que aún no hubiera sido publicada y tratar de ampliar la comprensión sobre cuestiones como los mecanismos a través de los cuales se llevan a cabo las políticas analizadas o los rasgos de la cultura organizativa de la Administración española que son relevantes desde la óptica de la coherencia de políticas para el desarrollo.

A pesar de que un asunto presente a lo largo de todo el informe es el impacto que la política española de internacionalización de la empresa puede tener en el desarrollo de los países receptores de esta inversión, no se consideró necesario completar el trabajo de campo con la visión de los socios del Sur. La razón es que el análisis se centra principalmente en la descripción de compromisos –domésticos e internacionales; políticos y legales– asumidos por España en las materias analizadas y en la forma y en el grado en los que estos compromisos se cumplen; cuestiones en las que la visión de los socios del Sur no es estrictamente necesaria.

Por último, se llevó a cabo una nueva fase de trabajo de escritorio en la que se actualizaron datos, ejemplos e información –dado el largo periodo de tiempo transcurrido desde el inicio de la investigación– y se procesaron y sistematizaron los insumos obtenidos en las fases anteriores para la obtención del producto final.

A lo largo de todo este proceso, el autor ha contado con la colaboración puntual de asistentes de investigación y del equipo fijo de investigadores de CIECODE; con los comentarios y sugerencias del equipo de estudios de la Plataforma 2015 y más; y con el seguimiento y colaboración de Natalia Millán, coordinadora del proyecto “Coherencia de políticas para el desarrollo en tres políticas españolas” en el que este informe se enmarca. Sin su colaboración, sugerencias, correcciones y aliento este informe no hubiera sido posible.

## 1.1. La política española de internacionalización de la empresa como mosaico de políticas

Hay una infinidad de factores que influyen en el proceso que lleva a una empresa a decidir internacionalizar sus actividades –ya sea instalándose en otro país, vendiendo bienes y prestando servicios en el exterior o haciendo que parte de su *cadena de valor* sea elaborada en terceros países–. Esos factores pueden tener que ver, por ejemplo, con la dependencia que la empresa tenga de materias primas localizadas exclusivamente en determinadas zonas geográficas; la variación en el coste de los insumos; la emergencia de nuevos competidores internacionales, etc.

Muchos factores determinan también que la empresa decida internacionalizarse incorporando, en mayor o menor medida, criterios de respeto a los derechos humanos y de impacto social y medioambiental responsable y sostenible. Por ejemplo, los distintos estándares sociales, fiscales y medioambientales exigidos en los terceros países; los objetivos a corto y largo plazo de los socios y de los propietarios de las empresas; el grado de control y exigencia ejercido por los consumidores, etc.

Muchos de estos factores pudieran parecer, a primera vista, exógenos al ámbito de actuación de los poderes públicos o difíciles de modificar e influir por estos. Pero, en realidad, sobre casi todos ellos los Estados tienen competencia, responsabilidad y una capacidad de influencia directa y determinante.

Así, por ejemplo, el país de destino de la inversión tiene a su disposición todo tipo de herramientas políticas para condicionar la instalación de empresas y la entrada de bienes y servicios extranjeros dentro de sus fronteras al cumplimiento de determinados requisitos en materia social, fiscal o ambiental. Por su parte, el Estado del que la empresa es nacional puede decidir si promover o no desde lo público estos procesos de internacionalización y, en caso afirmativo, a través de qué instrumentos y bajo qué requisitos y condiciones; o con qué rigor controlar el comportamiento de estas empresas fuera de sus fronteras. En cada una de estas decisiones, los Estados deciden –por acción u omisión– entre priorizar la promoción del interés particular de las empresas o garantizar que las actividades de estas contribuyen al interés general y son compatibles con el desarrollo sostenible y equitativo de los países de origen y de destino de la inversión.

Como consecuencia de la diversidad de instrumentos y ámbitos políticos diferentes en los que se pueden concretar las acciones públicas que son determinantes para los procesos de internacionalización de las empresas, no se puede hablar de “una” política de internacionalización de la empresa, como tal. Esta se corresponde, más bien, con un *mosaico de políticas* compuesto por el sumatorio de los ámbitos políticos y temáticos que más influencia tienen sobre las empresas en este aspecto concreto de su actividad (véase la figura 1)<sup>2</sup>. Por ello, la competencia sobre la política española de internacionalización de la empresa y su ejecución recae sobre multitud de órganos distribuidos en distintos ministerios y en diversas instituciones de la Unión Europea (UE).

Esta peculiar composición de la política de internacionalización de la empresa contribuye a que, con frecuencia, los actores públicos españoles responsables de las distintas piezas del mosaico actúen de forma descoordinada y con mandatos y objetivos no alineados o incluso contradictorios entre sí. Esta fragmentación tiene implicaciones para el grado de coherencia con el que España ejecuta esta política y es una de las causas que serán analizadas en esta publicación para explicar por qué los criterios y compromisos sociales, medioambientales y de derechos humanos asumidos por España no son tenidos necesariamente en cuenta en el diseño e implementación de esta política o son considerados como objetivos subsidiarios.

**Figura 1. Mosaico de ámbitos que configuran la política española de internacionalización de la empresa**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE, 2013b) también apuesta por un concepto amplio para la política de internacionalización, al señalar que esta está constituida por “el conjunto de actuaciones que desarrolla el sector público, junto con el sector privado, para facilitar y reforzar la dimensión internacional de la economía española y fomentar la presencia exterior de las empresas y de los emprendedores como factores de estabilidad, crecimiento y generación de empleo” (art. 50.1).

El mosaico de ámbitos políticos y temáticos que componen la aquí denominada política española de internacionalización de la empresa puede dividirse en las siete categorías que se exponen a continuación.

Entre los objetivos que los países persiguen a través de sus políticas de comercio exterior está el ofrecer a sus empresas el mejor acceso posible a insumos, consumidores, servicios y trabajadores de otros países. Para las empresas transnacionales (ETN) este acceso es vital para el funcionamiento y competitividad de sus estructuras globales de producción.

En lo referente a la internacionalización de las empresas, las políticas de comercio exterior en la práctica se traducen en promover la reducción de barreras y cargas burocráticas a las que las empresas se enfrentan cuando operan o se establecen en el exterior, en asegurarles un trato al menos igual de favorable que el que reciben otros competidores locales y extranjeros y en aumentar las garantías jurídicas y la protección de las inversiones una vez éstas han ocurrido. Muchas de las normas que rigen estas cuestiones se han establecido en acuerdos multilaterales (de la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo), mientras que otras se han negociado bilateral o regionalmente entre Estados. En el caso de los Estados miembros de la UE, la competencia de la política comercial exterior está transferida a la Administración comunitaria desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009 (UE, 2007), aunque en determinados ámbitos, que serán analizados más adelante, aún queda algún resquicio para la competencia nacional.

La incorporación en la política de comercio exterior española de criterios, principios y objetivos distintos de los puramente comerciales ha sido muy reducida hasta la fecha. A grandes rasgos, prevalece en la Administración pública la creencia de que impulsando una mayor apertura y liberalización comercial se está promoviendo directa y automáticamente el interés general. En las instituciones europeas, en cambio, los aspectos sociales, medioambientales y de desarrollo de la política comercial han sido progresivamente incorporados al discurso y debate político, llegando en algunos casos a traducirse en medidas, acciones y herramientas concretas, aunque el resultado es aún claramente insuficiente.

Al igual que el resto de países de nuestro entorno, el Estado español presta apoyo e incentivo financiero a las empresas españolas en sus procesos de internacionalización a través de líneas oficiales de crédito, de la cobertura de riesgos e incluso de la coinversión empresa-Estado. En 2013 estos instrumentos recibieron en España 4.220 millones de euros por parte del Estado, más los 9.000 millones de euros presupuestados para la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE)<sup>3</sup> (BOE, 2012a). Aunque estas

---

<sup>3</sup> El presupuesto anual de CESCE no puede computarse directamente como gasto público dado que, al tratarse de cobertura de riesgos, el nivel de gasto efectivamente realizado por el Estado dependerá de la medida en que acontezcan los riesgos asegurados.

**B** partidas también se han visto afectadas por los recortes presupuestarios de los últimos años, siguen siendo cantidades elevadas, especialmente si se ponen en comparación con otras partidas como la ayuda oficial al desarrollo (AOD), cuya dotación en 2013 fue tres veces menor (Oxfam Intermón, 2013b).

Estas herramientas materializan una clara apuesta del Gobierno español por una determinada concepción del rol de los poderes públicos con respecto al sector privado, según la cual es preceptivo subvencionar con fondos públicos iniciativas empresariales privadas. Teóricamente, este apoyo público estaría justificado por el retorno social positivo que genera –vía creación de empleo, ingresos fiscales, etc.–. Sin embargo, como se verá más adelante, los procedimientos y requisitos exigidos para garantizar este retorno público son insuficientes. Tampoco han ido adaptándose al paulatino aumento de compromisos públicos asumidos por España en materia de respeto a los derechos humanos, impacto social y medioambiental o corrupción.

**FISCALIDAD** La legislación relativa a la tributación de las actividades de las empresas españolas en el extranjero determina dónde –en el país de origen de la empresa, en el país donde se lleva a cabo la actividad, en terceros países o en ninguno– y por cuánto tributarán. Son estas cuestiones clave, tanto desde el punto de vista de la empresa (cuánto será el beneficio después de impuestos que obtendrá la empresa) como desde la perspectiva de las finanzas públicas de los países de origen y destino de la inversión. En los países de renta baja y media baja el impuesto de sociedades supone un porcentaje significativo (18%) del total de sus ingresos fiscales (Oxfam Intermón, 2014).

En la tributación de los procesos de internacionalización de las empresas hay, al menos, dos Estados involucrados (el de nacionalidad de la empresa y en el que se da la actividad) entre los que es necesario que exista acuerdo y coordinación sobre cómo proceder respecto al tratamiento fiscal de los beneficios, plusvalías, pérdidas y gastos relacionados con dicha actividad empresarial. Esto ha ocasionado que gran parte del cuerpo normativo relevante en esta materia esté determinado por directrices o prácticas consensuadas a escala supranacional, como por ejemplo, los convenios bilaterales para evitar la doble imposición<sup>4</sup> o los criterios propuestos por la OCDE para calcular los *precios internos de transferencia* dentro de las cadenas globales de valor (CGV)<sup>5</sup> de las empresas transnacionales (ETN), que se expondrán más adelante.

---

<sup>4</sup> La Administración española emplea indistintamente las denominaciones convenios bilaterales para evitar la doble imposición, convenios para evitar la doble imposición o convenios de doble imposición para referirse al mismo tipo de tratado internacional.

<sup>5</sup> Las CGV hacen referencia al rango completo de actividades requeridas para llevar un producto o servicio desde su concepción, a través de diferentes fases de producción, entrega a consumidores finales y eliminación final tras su uso. Incluye las relaciones que una empresa tiene desde con el grupo de proveedores estratégicos más cercanos hasta con el último de sus subcontratistas o proveedores de materias primas (Kaplinsky y Morris, 2002).



Una de las principales características del sistema fiscal internacional es el alto grado de libertad del que disponen las ETN para elaborar estrategias que minimicen su carga tributaria. Según la OCDE, las ETN tributan a un tipo impositivo efectivo medio del 5% sobre sus resultados, mientras que las pequeñas empresas pagan aproximadamente un 30% (Oxfam Intermón, 2014).

Las estrategias empleadas por las ETN no son ilegales, al aprovechar flexibilidades o vacíos en la legislación, como es el caso de las decisiones de localizar la inversión en países de fiscalidad más favorable o el desplazamiento artificial de resultados a lo largo de la cadena de producción a través de la manipulación de los llamados *precios internos de transferencia*. Prácticas como la creación y uso abusivo de sociedades filiales virtuales en paraísos fiscales, a pesar de que ya hay compromisos internacionales para su próxima persecución y penalización, siguen siendo aceptadas *de facto* y gozando de un marco internacional muy permisivo, como demuestra el hecho de que 33 de las 35 empresas que conforman el IBEX35 mantengan sociedades domiciliadas en dichos territorios (Observatorio de RSC, 2014). Como se analizará más adelante, la definición empleada y los requisitos exigidos a estos territorios para dejar de ser considerados paraísos fiscales por la comunidad internacional son tan laxos que no impedirán que puedan seguir usándose para la evasión y la elusión fiscal.

La permisividad del sistema fiscal internacional con las prácticas de elusión y evasión fiscal, junto con las medidas de exención fiscal que muchos países en desarrollo aplican a las ETN, reducen su capacidad para recaudar impuestos y para promover el desarrollo vía la financiación de políticas públicas. En los últimos años, el auge de las CGV ha multiplicado la relevancia de la dimensión transnacional de la fiscalidad y de las implicaciones para el desarrollo de las prácticas fiscales de las ETN (UNCTAD, 2013a). Se calcula que, cada año, los países en desarrollo dejan de recaudar más de 240.000 millones de dólares de las ETN (104.000 millones por evasión y elusión fiscal y 138.000 por beneficios fiscales), el doble de lo que se necesita para financiar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de pobreza, educación y salud (Oxfam Intermón, 2014)<sup>6</sup>.

En la comunidad internacional, la toma de conciencia sobre la importancia de este asunto y sobre la necesidad de aumentar el control sobre estas prácticas empresariales ha aumentado en los últimos años, pero sin que los esfuerzos realizados hasta la fecha hayan sido capaces de cumplir su objetivo: las cifras de evasión fiscal internacional y de inversión en paraísos fiscales continúan próximas a sus máximos históricos (UNCTAD, 2012).

En sus procesos de internacionalización, las empresas hacen frente a numerosos trámites burocráticos –licencias, autorizaciones, licitaciones, etc.– en los

---

<sup>6</sup> Datos obtenidos por Oxfam Intermón de ActionAid (2013): *Give us a break: how big companies are getting tax-free deals* y OCDE (2013) "Achieving the Millennium Development Goals: more money or better policies (or both)?"

que el potencial de oferta y demanda de prácticas corruptas entre empresarios y funcionarios es muy elevado. Estas situaciones acontecen tanto en el ámbito doméstico del país del que la empresa es nacional como en terceros países donde la empresa opera. Se calcula que cada año se pagan en el mundo 1 billón de dólares en sobornos (OCDE, 2014b: 11).

Al menos a nivel discursivo, hay consenso internacional acerca de la consideración de *bien global* de un mayor control sobre la corrupción, por sus costes en términos de competitividad, su impacto en la fortaleza de las instituciones públicas, sus vínculos con otras formas de delincuencia, etc. La penalización y persecución internacional de las conductas corruptas por parte de ETN fuera de los países en desarrollo donde ocurren es esencial para poner control a este fenómeno. Muchas organizaciones internacionales –Naciones Unidas y OCDE, entre ellas– están fomentando el avance legislativo y político en la materia. La corrupción relacionada con la actividad de personas o ETN españolas está tipificada como delito en España incluso cuando los hechos acontezcan en el extranjero y es uno de los supuestos sobre los que España reconoce tener jurisdicción por hechos cometidos fuera del territorio nacional (la llamada jurisdicción universal<sup>7</sup>). Sin embargo, como se verá más adelante, el desempeño de España en la lucha contra la corrupción por parte de las ETN está por debajo de los estándares internacionales establecidos para los países de nuestro entorno.

Desde hace años la comunidad internacional de donantes ha incluido entre sus objetivos prioritarios el fomento del *crecimiento económico –inclusivo y sostenible–* de los países socios. De la mano de ese objetivo, se ha pasado a reconocer al sector privado empresarial no sólo como un protagonista del desarrollo en los países socios, sino como un actor directo más del sistema de cooperación<sup>8</sup>. La emergencia del sector privado como actor del sistema de cooperación al desarrollo no ha impedido que la comunidad internacional siga considerando –al menos formalmente– la cooperación al desarrollo como una política distinta de la política de internacionalización de las empresas nacionales de los países donantes, con unos objetivos y unos presupuestos diferenciados. Por ejemplo, en los últimos años han sido constantes los llamamientos a *desligar* lo máximo posible la AOD (Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2011: 5) y se han continuado enduiciendo los criterios internacionales exigidos para poder computar como

<sup>7</sup> La jurisdicción universal está regulada en España por el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE, 1985).

<sup>8</sup> Así es, por ejemplo, en el Programa de Acción de Accra (Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2008), en la Alianza de Busán para la cooperación eficaz al desarrollo (Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2011) o en la reciente Comunicación de la Comisión Europea: "Reforzar el papel del sector privado para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible en los países en desarrollo" (Comisión Europea, 2014b). La cooperación española ha ido incorporando a su vez estos objetivos y enfoques en sus respectivos documentos estratégicos y de planificación de los últimos años, como por ejemplo, el *Plan Director de la Cooperación al Desarrollo 2013-2016* (MAEC, 2013a).

AOD los fondos destinados a los organismos multilaterales financieros de desarrollo (OMUDES financieros)<sup>9</sup>.

Paradójicamente, de forma simultánea a estos esfuerzos formales por desvincular la política de cooperación al desarrollo de la de la internacionalización de las empresas, ciertas tendencias de la comunidad de donantes parecen avanzar en sentido contrario, sembrando dudas respecto al rumbo que este asunto tomará en los próximos años. En primer lugar, los donantes han incorporado a las intervenciones tradicionales de la cooperación al desarrollo relacionadas con el sector privado –subvenciones para el fomento del tejido empresarial local, por ejemplo– otras herramientas –medidas para facilitar y apalancar inversiones privadas, alianzas público privadas e instrumentos financieros innovadores como las garantías bancarias o los fondos de capital riesgo (Comisión Europea, 2014b)– en las que la frontera con los intereses y necesidades de las empresas de los países donantes se vuelve borrosa. En segundo lugar, la comunidad internacional de donantes también ha incorporado recientemente como tema prioritario de su agenda la promoción de la financiación del desarrollo a través de, entre otros medios, la inversión extranjera directa (IED), alegando el potencial que una IED responsable tendría para avanzar hacia la coherencia de políticas para el desarrollo. En tercer lugar, el hecho de que España contribuya con fondos de la AOD a los OMUDES financieros habilita a las empresas españolas para acceder al inmenso mercado internacional de licitaciones y proyectos de inversión extranjera que estas instituciones convocan.

El renovado énfasis puesto en esta concepción de la cooperación al desarrollo plantea un extraordinario desafío en términos de coherencia de políticas para el desarrollo. Sin perjuicio del potencial que la inversión privada empresarial pueda tener como generadora de desarrollo y sin necesidad de que las nuevas herramientas de cooperación financiera hayan sido expresamente diseñadas para beneficiar a las empresas del país donante, existen fundadas dudas acerca de las motivaciones que impulsan esta agenda y de su adecuación para fomentar un modelo de desarrollo sostenible y equitativo. ¿Qué peso ha tenido la búsqueda de oportunidades de negocio para las empresas nacionales del país donante en el diseño de esta nueva agenda del desarrollo? ¿Se pretende alinear la IED a los objetivos del desarrollo o, por el contrario, poner los instrumentos de cooperación al desarrollo al servicio de la inversión extranjera? ¿Cuál es la verdadera *adicionalidad* de la ayuda canalizada a través de actores empresariales tradicionales? ¿Es adecuado promover y replicar a escala global el sistema de producción y consumo de los países desarrollados? Este informe aporta argumentos y evidencias que permiten dar respuesta a alguna de estas preguntas.

---

<sup>9</sup> Estos criterios y la lista de la OCDE con las instituciones financieras internacionales (IFI) cuyas contribuciones pueden computarse como AOD se pueden consultar en: <http://www.oecd.org/investment/stats/31724727.pdf> (Consultado el 24 de junio, 2014).

En el ejercicio de su actividad, las empresas pueden tener repercusión sobre múltiples cuestiones específicas en materia de derechos humanos –seguridad laboral, discriminación, libertad de asociación, trabajo infantil, pueblos indígenas, alimentación, identidad cultural, agua, etc.–. En relación con las cadenas globales de valor, las condiciones de competencia en costes y plazos que las ETN imponen a sus proveedores aumentan el riesgo de ocasionar la vulneración de regulaciones laborales, medioambientales y sociales que acaban traducándose, con frecuencia, en violaciones de derechos humanos en los países en desarrollo.

Respecto a las empresas domiciliadas en su territorio o bajo su jurisdicción, el Estado español ha asumido, junto con el resto de la comunidad internacional, la obligación de *proteger* frente a cualquier abuso contra los derechos humanos, garantizar su *respeto* y el acceso por parte de los afectados a mecanismos –judiciales o no judiciales– eficaces de *reparación* (Naciones Unidas, 2011). Sin embargo, hasta el momento, la comunidad internacional ha avanzado mucho más en la defensa y garantía de los intereses de las empresas transnacionales en cualquier lugar del planeta que en el desarrollo de mecanismos que permitan exigirles el cumplimiento de sus obligaciones y proteger otros posibles intereses sociales o ambientales en conflicto. La extraterritorialidad de las obligaciones de los Estados en el área de los derechos sociales, económicos y culturales en el marco jurídico internacionales es, por tanto, una de las grandes cuestiones pendientes a abordar en términos de coherencia con el desarrollo de la política de internacionalización de la empresa (ETO, 2012).

Por último, el séptimo ámbito que conforma el mosaico de la política española de internacionalización de la empresa hace referencia a las iniciativas de responsabilidad social empresarial (RSE) y difiere de los seis anteriores en que no es, *per se*, un ámbito de política pública. A pesar de ello, se ha considerado pertinente incluirlo en la investigación por ser el *enfoque voluntario de la RSE* el elegido predominantemente por las autoridades públicas españolas para promover en el sector empresarial la incorporación de criterios sociales, medioambientales y de respeto a los derechos humanos.

A lo largo de los últimos años el sector privado ha puesto en marcha un gran número de iniciativas de RSE con las que desarrollan, implantan y divulgan políticas y prácticas de responsabilidad social. Todas tienen en común su naturaleza jurídicamente no vinculante y la aspiración de superar, a mejor, el marco normativo existente. Muchas empresas internacionalizadas consideran las iniciativas de RSE la forma más eficiente de gestionar su conducta en materia social y medioambiental en el contexto de las cadenas globales de valor, sobre todo cuando están involucrados países con legislaciones débiles en estas materias y con poca capacidad para implementarlas.

A día de hoy, que el *enfoque RSE* prevalezca en las relaciones entre poderes públicos y empresas internacionalizadas genera varios riesgos en términos de desarrollo humano. Entre estos riesgos destaca el que los avances en marcos

voluntarios de comportamiento sustituyan la necesaria regulación en aquellas cuestiones en las que el Estado tenga obligaciones asumidas; que las ETN limiten la aplicación de sus estándares de responsabilidad a los *suministradores de primer nivel (first-tier suppliers)* con los que tienen una relación más estrecha, quedando el resto exonerado de estos requisitos; y que las mejores prácticas empresariales promovidas por estas iniciativas nunca lleguen a ser transferidas a las legislaciones nacionales (que nunca dejen de ser *soft law* internacional).

## 1.2. Delimitación del objeto de estudio

La investigación que ha dado lugar a este informe ha tenido por objeto analizar la política española de internacionalización de la empresa y la medida en que esta política es diseñada e implementada incorporando criterios de desarrollo humano. La acción pública en esta materia es tan compleja y multidimensional que es conveniente aclarar los límites establecidos en la investigación para el objeto del estudio.

En primer lugar, de todas las acepciones posibles del término “internacionalización” la investigación se centró en la *inversión extranjera directa* (IED). La IED se refiere a las inversiones transfronterizas que una entidad realiza para obtener un control de gestión duradero en una empresa residente en otro país (por adquisición, fusión, o constitución de una nueva empresa) (OCDE, 2013c). Este enfoque deja conscientemente fuera de la investigación las exportaciones de bienes por parte de empresas españolas y las *inversiones de cartera*. Se ha considerado que incorporar estas actividades comerciales al estudio lo harían sensiblemente más complejo, sin aportar un claro valor añadido en términos de comprensión de la coherencia de políticas para el desarrollo en el ámbito de la internacionalización de la empresa española. A pesar de esta exclusión, muchos de los actores, instrumentos y procesos relevantes para las exportaciones y las inversiones de cartera españolas son comunes a los de la inversión extranjera directa y las cadenas globales de valor (CGV), por lo que serán analizadas por esta vía.

En segundo lugar, la investigación sí incluyó el análisis de los ámbitos políticos relacionados con el fenómeno de las cadenas globales de valor (a pesar de que algunas relaciones dentro de las CGV no puedan considerarse técnicamente como IED). Como se ha señalado anteriormente, esta temática ha adquirido gran relevancia en los últimos años y plantea unos retos extraordinarios en términos de desarrollo –relacionados con las prácticas fiscales de las ETN dentro de sus CGV– y del respeto de los derechos humanos –relacionados, por ejemplo, con la responsabilidad de las empresas matriz por las conductas de sus proveedores o empresas subcontratadas– (UNCTAD, 2013a).

Por último, no todas las cuestiones de cada una de las siete materias abarcadas en el mosaico de políticas son relevantes desde la perspectiva de la

coherencia de políticas para el desarrollo. Aquellos aspectos de la política fiscal española, del apoyo financiero a las empresas, de la política de cooperación al desarrollo o de la lucha contra la corrupción que son ajenos al fenómeno de la internacionalización de las empresas quedaron fuera de la investigación.

### 1.3. La relevancia para el desarrollo de la política de internacionalización de la empresa

La relevancia de la internacionalización de las empresas para el desarrollo debe analizarse desde dos perspectivas. Por un lado, el peso que la IED tiene en el conjunto de las fuentes de financiación de los países en desarrollo y, por otro, las implicaciones que la llegada de empresas extranjeras tiene para las concretas dinámicas sociales, medioambientales, económicas y políticas de estos países.

Desde el primero de los ángulos, la IED supone de media un 6,2% de la financiación disponible total de los países en desarrollo (Comisión Europea, 2013). Es necesario valorar, por tanto, el peso de la IED en su justa medida en relación con otras fuentes de financiación cuantitativamente mucho más relevantes, como los ingresos fiscales o las inversiones privadas nacionales (véase tabla 1).

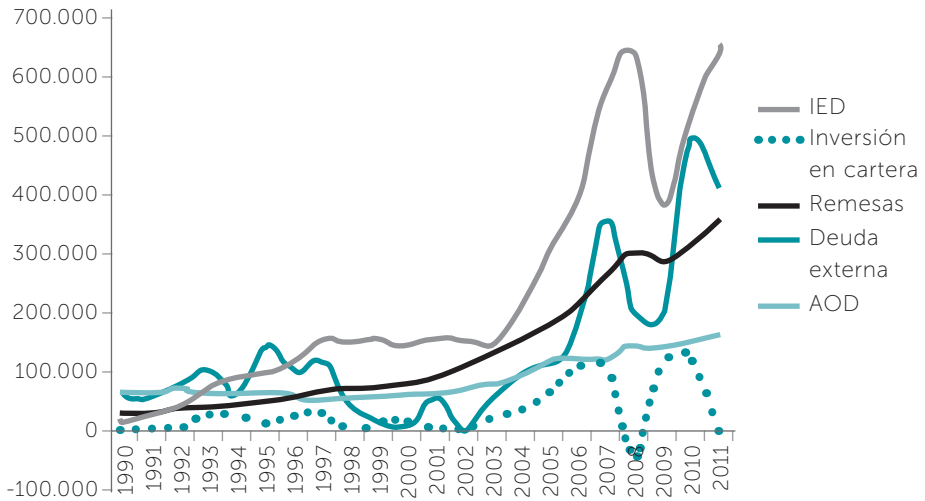
**Tabla 1: Fuentes de financiación de los países en desarrollo**  
(En porcentajes sobre el total de financiación)

<b>Financiación pública:</b> 48,7%	Pública nacional: 46,5%	Ingresos fiscales: 45,6%
		Otros (deuda pública externa): 0,9%
	Pública internacional: 2,2%	AOD: 2,05%
		Otros (préstamos, operaciones seguridad): 0,15%
<b>Financiación privada:</b> 51,3%	Privada nacional: 37,6%	Inversiones privadas: 37,6%
		IED: 6,2%
	Privada internacional: 13,7%	Remesas: 3,3%
		Inversión financiera: 2,5%
		Otros (filantropía, deuda externa privada...): 1,7%

**Fuente:** Elaboración propia, con datos de Comisión Europea (2013)

No deja de ser cierto, sin embargo, que los flujos de IED son desde hace casi dos décadas la principal fuente de financiación externa de los países emergentes y en desarrollo (Oliví y Pérez, 2014) por encima de la deuda externa, las remesas, la inversión financiera y la AOD (véase la figura 2). Además, una vez realizada la IED, se convierte en una fuente más de ingresos fiscales domésticos

**Figura 2. Fuentes de financiación externa de los países en desarrollo**  
(Entradas netas a países de renta baja y media, en millones de dólares corrientes)



**Fuente:** Banco Mundial, World Development Indicators, base de datos online; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), OECD.Stat, base de datos online; tomado de Oliví y Pérez (2014).

para el país receptor. El potencial de esta fuente de financiación es enorme, vistas las cifras mencionadas anteriormente –240.000 millones de dólares al año– que los países dejan de ingresar en impuestos a las ETN (Oxfam Intermón, 2014)<sup>10</sup>.

En las últimas décadas, los flujos de IED global a los países en desarrollo han aumentado en términos tanto absolutos como comparativos y en todas las regiones del mundo. El peso de los países en desarrollo como receptores de IED está actualmente en sus máximos históricos, habiendo recibido en 2012 por primera vez más del 50% de la IED global. Los países menos adelantados (PMA) alcanzaron también en 2012 su máximo histórico, empujados por el efecto de las inversiones de las transnacionales de los países emergentes (especialmente empresas indias y latinoamericanas) (UNCTAD, 2013a).

De la mano de este aumento de la IED y de la globalización de los procesos de producción, las CGV han reconfigurado totalmente la estructura de la economía global en los últimos años. Los intercambios comerciales entre filiales, contratistas y otros suministradores de las ETN suponen ya un 60% del total del comercio internacional (UNCTAD, 2013a). El porcentaje que los países en desarrollo representaban dentro de las CGV era del 20% en 1990,

<sup>10</sup> Datos obtenidos por Oxfam Intermón de ActionAid (2013) "Give us a break: how big companies are getting tax-free deals" y OCDE (2013) "Achieving the Millennium Development Goals: more money or better policies (or both)?"

incrementándose hasta el 30% en 2000 y alcanzando el 40% en 2012. El peso de las relaciones comerciales vinculadas con las CGV ha aumentado también *dentro* de los países en desarrollo, donde ya representa una media del 30% del PIB. A pesar de este aumento, la participación de muchos de los países más pobres del planeta en estas cadenas de valor se reduce exclusivamente a la exportación de materias primas y a la elaboración de bienes y servicios de bajo valor añadido (UNCTAD, 2013a), que son sectores económicos muy volátiles y con poca capacidad de generar dinámicas de desarrollo positivas, duraderas y equitativas.

Dentro de este panorama general de la IED en el conjunto de las fuentes de financiación de los países en desarrollo, España ocupa un lugar medio pero relevante. El peso de la IED española dentro de la IED mundial (2,7%) es mayor que la que le correspondería por el tamaño de su PIB respecto a la economía mundial (1,5%)<sup>11</sup>. En América Latina, donde se concentra el 20% de la IED española actualmente (Úbeda y Durán, 2013), las inversiones de empresas españolas son las segundas mayores, sólo por detrás de las estadounidenses (Banco de España, 2013).

¿Es posible extraer conclusión alguna respecto al impacto que la internaciónalización de las empresas tiene sobre el desarrollo, basándose exclusivamente en la primera de las dos perspectivas mencionadas, la macroeconómica? No, también es necesario considerar qué impactos concretos generan las inversiones extranjeras en variables tales como la creación de empleo y las condiciones del empleo creado, el impacto sobre el medioambiente, las relaciones con el tejido empresarial local, la transferencia de tecnología y algo tan difícil de medir, pero tan relevante, como es la capacidad de influencia de los inversores extranjeros sobre el marco regulatorio de los países en desarrollo en los que invierten.

Discernir cómo las inversiones extranjeras se relacionan y afectan al desarrollo de los países receptores de la inversión es una cuestión muy compleja<sup>12</sup>. Dos factores que parecen resultar determinantes son las características de la empresa y su inversión y la estructura socio-económica del país en el que esta inversión se inserta. Algunos de estos *factores de la inversión* pueden ser: la política salarial y de formación del inversor; su política respecto a la reinversión de beneficios; el nivel de dependencia que tenga de los suministros locales y de insumos importados; o su intensidad en el uso de recursos naturales. Por su parte, *factores institucionales* relevantes pueden ser: la existencia de trabajadores locales capacitados para las necesidades laborales del inversor; la legislación laboral y medioambiental; la presión fiscal y progresividad del gasto público;

---

<sup>11</sup> Los datos de inversión extranjera directa han sido obtenidos de la base de datos de UNCTAD (<http://unctadstat.unctad.org/>). (Consultado el 15 de octubre de 2014).

<sup>12</sup> Existen modelos teóricos que procuran explicar a través de qué acontecimientos se relacionan las inversiones extranjeras con el desarrollo de los países receptores de la inversión. Esta sección está inspirada en el modelo propuesto por investigadores del Real Instituto Elcano (Oliví y Pérez, 2013) que proponen que la relación IED-desarrollo depende de tres categorías de elementos: *factores, mecanismos y procesos*.



el grado de organización de la sociedad civil; o los estándares de gobernanza y transparencia vigentes.

Los acontecimientos que una determinada inversión desencadene, variarán en función de la precisa combinación que de estos factores se dé. Así, los empleos cualificados que se generen podrán ser cubiertos con personal local o extranjero; los capitales y dividendos generados se repatriarán o se reinvertirán en el país; mejorará o empeorará la recaudación fiscal; la inversión estimulará o no procesos de transferencia tecnológica y de diálogo social; la industria local podrá evolucionar o no hacia producciones más eficientes y de mayor valor añadido, etc. Todo ello acabará influyendo de una forma u otra en los procesos que son clave en las dinámicas de desarrollo de los países receptores, como son el impacto de la inversión en la estructura laboral o la balanza de pagos del país receptor; en la provisión de bienes públicos y privados; en la mayor o menor absorción de tecnologías por las empresas locales; en el cambio en la productividad total de los factores, etc. Por ello, el impacto que una determinada inversión pueda tener, por ejemplo, en el mercado laboral de un país será muy distinto si con anterioridad a la llegada del inversor existía oferta de mano de obra cualificada o no; si la regulación laboral es avanzada en garantías y derechos de los trabajadores o no lo es; o si la empresa tiene una política de recursos humanos que favorece la incorporación de personal local a lo largo de toda la estructura organizativa o carece de ella.

De todo lo anterior se desprende que la relación de la internacionalización de las empresas con el desarrollo no es simple ni unívoca, pudiendo incluso un mismo proyecto de inversión generar impactos muy distintos sobre colectivos o variables diferentes. Así, una inversión en el sector de los agrocombustibles puede generar empleo digno, pero al mismo tiempo ocasionar un impacto neto negativo en la seguridad alimentaria de la población local del lugar de la inversión; o llevar a cabo una adecuada política de gestión del impacto ambiental pero eludir sistemáticamente sus obligaciones fiscales. Del mismo modo, la relación entre una inversión y el desarrollo no es inalterable en el tiempo; el endurecimiento o flexibilización de una normativa, por ejemplo, puede alterar dicha relación. Por último, también es necesario señalar que del mismo modo que las empresas en sus procesos de internacionalización se ven condicionadas por la estructura socioeconómica y por las características naturales e institucionales del país de destino, las empresas –sobre todo las grandes ETN de países desarrollados o emergentes– también son capaces de influir en dichas estructuras y características a través, por ejemplo, de su impacto sobre el mercado de trabajo o de su incidencia directa sobre los decisores políticos.

En definitiva, el signo –positivo o negativo– del impacto de la inversión de una empresa sobre el desarrollo dependerá en cada caso de una combinación de elementos que dependen, a su vez, de decisiones cuya responsabilidad recae tanto en los Estados de origen y destino de las inversiones como en las propias empresas que las llevan a cabo. En lo que al Estado de origen de las inversiones

se refiere, estas decisiones pertenecerán a alguno de los siete ámbitos políticos y temáticos que este estudio propone como constituyentes de la política española de internacionalización de la empresa –acceso a mercados y protección de las inversiones; apoyo financiero; fiscalidad; lucha contra la corrupción; cooperación al desarrollo; protección de los derechos humanos; e iniciativas voluntarias de responsabilidad empresarial. Su análisis y comprensión son, por tanto, necesarios para poder valorar íntegramente el grado de coherencia con el desarrollo de España respecto a esta política.

## 1.4. Estructura del libro

Tras el presente capítulo introductorio, el segundo presenta los actores internacionales más relevantes para la política española de internacionalización de la empresa, explicando para cada uno de ellos por qué se trata de un actor clave en esta materia y cuáles son los ámbitos temáticos en los que desempeña un papel más determinante.

El tercer capítulo está dedicado a los actores españoles de la política de internacionalización de la empresa. En él, se analizan los principales compromisos adquiridos por España en materia de desarrollo en los siete ámbitos temáticos tratados en este informe; se presenta una selección de los principales actores de la Administración española a efectos de la política española de internacionalización de las empresas; se detallan los principales mecanismos a través de los cuales la llevan a cabo y se analizan los principales rasgos de la cultura organizativa de la Administración española que son relevantes desde la óptica de la coherencia de políticas para el desarrollo.

El cuarto capítulo aborda el análisis de la coherencia de la política española de internacionalización de la empresa con el desarrollo, presentando los principales rasgos de la acción pública española en esta materia y clasificándolos dentro de sus cuatro dimensiones: vertical, horizontal, temporal y cosmopolita. Lo hace recurriendo al uso de terminología médica: las evidencias presentadas hacen las veces de los *signos clínicos* de un paciente; por cada conjunto de *signos* detectados se define su *cuadro clínico*; con el sumatorio de los *cuadros clínicos* realizados será posible aventurar un *diagnóstico* certero de las patologías que presenta la coherencia de políticas para el desarrollo en la política española de internacionalización de la empresa.

Por último, el quinto capítulo cierra el informe con un resumen de las principales conclusiones obtenidas y con una propuesta de cuestiones que sería necesario abordar de forma prioritaria si se pretende conseguir que la agenda de desarrollo pueda ganar peso e influencia en la acción de gobierno en España, en cualquier ámbito o sector.

## 1.5. Orientación sobre las distintas posibles lecturas del libro

El libro tiene una estructura convencional que plantea un completo análisis de los siete ámbitos políticos y temáticos que componen la denominada política española de internacionalización de la empresa desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo. Esta estructura invita a una lectura lineal del texto, desde la introducción hasta las conclusiones.

Sin embargo, la peculiar composición de la política española de internacionalización de la empresa propuesta en este libro –como mosaico de siete políticas independientes– hace que también puedan existir lectores interesados exclusivamente en alguno de los ámbitos. Con el objetivo de facilitar también este tipo de lectura se ha mantenido esta división sectorial de políticas en todo el informe. De esta de forma, es posible realizar una lectura transversal del texto siguiendo, por ejemplo, el rastro únicamente de la política anticorrupción a lo largo del mismo (sus actores internacionales más relevantes en el segundo capítulo; los actores nacionales y sus compromisos anticorrupción en el tercero; y las reflexiones que las anteriores evidencias permitan extraer en términos de coherencia de políticas en el cuarto). Un detallado índice y unas tablas resumen de actores y compromisos, al final de los capítulos dos y tres, serán de gran utilidad para quienes opten por esta aproximación al texto.

Cuadro de orientaciones para la lectura	
Ámbito del mosaico	Denominación utilizada
Acceso a mercados y protección de inversiones en el extranjero	<b>A INVERSIÓN</b>
Apoyo e incentivo financiero a la internacionalización	<b>B AYUDAS</b>
Fiscalidad de la actividad de las empresas en el extranjero	<b>C FISCALIDAD</b>
Lucha contra la corrupción	<b>D CORRUPCIÓN</b>
Internacionalización de las empresas a través de su participación como actores de cooperación para el desarrollo	<b>E AOD</b>
Protección de los derechos humanos en relación con la actividad de las empresas transnacionales	<b>F DD.HH</b>
Iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial	<b>G RSE</b>



## Actores internacionales relevantes para la política española de internacionalización de la empresa

Gran parte de la legislación que regula los siete ámbitos que –según la propuesta de este estudio– conforman la política española de internacionalización de la empresa proviene de organismos internacionales. Tal es el caso, por ejemplo, del Convenio anticohecho de la OCDE (OCDE, 1997) o de la reciente directiva europea que obliga a las empresas extractivas europeas a reportar de forma desagregada –por país y proyecto– todos los pagos que realicen a las autoridades públicas de los países en los que operen (UE, 2013b)<sup>13</sup>.

El mismo origen internacional tiene la elaboración y establecimiento de orientaciones políticas multilaterales y de estándares internacionales comunes. Estos instrumentos de *soft law* internacional no son jurídicamente exigibles, pero sí comprometen políticamente a los Estados e influyen, en ocasiones de forma determinante, en su acción pública en estas materias. Así ocurre, por ejemplo, con los “Enfoques comunes para los créditos a la exportación con apoyo oficial y la diligencia debida en materia medioambiental y de derechos humanos” de la OCDE (OCDE, 2012a) –en los que las agencias españolas de apoyo a la internacionalización basan sus herramientas de evaluación del impacto social y medioambiental de los proyectos a los que prestan su apoyo–; con los “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos” de las Naciones Unidas (NNUU, 2011); o con el compromiso político adoptado en el Consejo Europeo para alcanzar un acuerdo en materia de paraísos fiscales en el año 2015 (Consejo Europeo, 2013a y 2013b).

Las organizaciones internacionales ocupan, por tanto, un papel central en esta investigación por su relevancia en la configuración de las normas que obligan y de los principios y criterios que inspiran la acción del Gobierno español en materia de internacionalización de las empresas. Sin embargo, el Gobierno español continúa teniendo responsabilidad en todas estas cuestiones, mediante su participación en los procesos donde estas normas y criterios se adoptan y en su posterior ejecución y cumplimiento.

<sup>13</sup> Es necesario precisar que, en ocasiones, la legislación internacional no prevé mecanismos para exigir su cumplimiento o para aplicar sanciones en caso de incumplimiento. Esta característica, propia del Derecho Internacional, no disminuye la obligatoriedad jurídica de estas normas, aunque sí afecta en la práctica a la capacidad de exigir a los Estados el respeto y cumplimiento de los derechos y obligaciones reconocidos en ellas.

Para cada una de las instituciones internacionales analizadas en este capítulo, se explicará por qué es un actor clave en esta materia y cuáles son los ámbitos temáticos en los que desempeña un papel más determinante.

## 2.1. La Unión Europea

Actualmente la UE es la principal referencia política internacional de España en prácticamente cualquier materia. En varios de los ámbitos analizados en esta investigación la competencia de los Estados miembros de la UE está transferida a las instituciones comunitarias y la UE desempeña además un liderazgo político a escala global. Por todo ello, la UE aporta a España no sólo gran parte del marco jurídico aplicable a su política de internacionalización de las empresas, sino también un creciente cuerpo de procedimientos administrativos y de estándares comunes con el resto de Estados miembros, además de un espacio de discusión y reflexión política estratégica de primer orden internacional.

El Tratado de Lisboa (UE, 2007) establece que las políticas externas de la UE “se basarán en [...] la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”<sup>14</sup>; y que la UE definirá y ejecutará políticas comunes con el fin de “apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”<sup>15</sup>. También recoge que “la Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo”<sup>16</sup>. Estos artículos constituyen la base jurídica a escala comunitaria de la coherencia de políticas para el desarrollo. En relación con la política comercial común, el Tratado establece específicamente que esta “se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”, recién enumerados<sup>17</sup>.

El Tratado de Lisboa también establece el reparto de funciones entre la Comisión Europea (CE), el Parlamento y el Consejo Europeo y el funcionamiento de los procesos de toma de decisión previstos para los diferentes ámbitos políticos sobre los que la UE tiene competencia. Así, por ejemplo, los artículos

---

<sup>14</sup> Artículo 21.1 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de la Unión Europea. El contenido de este artículo es prácticamente igual al del artículo 3 de este mismo Tratado.

<sup>15</sup> Artículo 21.2 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de la Unión Europea.

<sup>16</sup> Artículo 208 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>17</sup> Artículo 207 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

206 y 207 del Tratado de Lisboa desarrollan el reparto de competencias en materia de política comercial común. Establecen que el proceso de elaboración de la política comienza con el diseño del *marco de aplicación* por parte del Consejo y el Parlamento; que el Consejo debe autorizar el inicio de las negociaciones comerciales con terceros países y que estas serán conducidas posteriormente por la Comisión; y que tanto el Consejo como la Comisión velarán por que las negociaciones sean compatibles con las políticas y normas de la UE. Para determinados casos, habituales en materia comercial, se prevé que la celebración de los acuerdos requiera la aprobación previa del Parlamento Europeo<sup>18</sup>. Por último, establece que cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión pueden solicitar el dictamen del Tribunal de Justicia de la UE si existen dudas acerca de la compatibilidad de un determinado acuerdo comercial con los tratados de la UE y que en caso de dictamen negativo el acuerdo no podrá entrar en vigor. Esta última disposición tiene un enorme potencial en materia de desarrollo humano, dado el carácter legal que el Tratado de Lisboa otorga al principio de coherencia de políticas para el desarrollo.

Por el protagonismo que las instituciones comunitarias tienen en la conformación del marco jurídico y político relevante para España en materia de internacionalización de las empresas, es imprescindible que las autoridades españolas no eludan su corresponsabilidad en los procesos de toma de decisión europeos, que participen activamente en los respectivos foros de decisión y discusión comunitarios, que rindan cuentas públicas ante el Parlamento español y la ciudadanía de las posturas defendidas y que sean diligentes en el cumplimiento de los compromisos políticos adoptados. Se puede concluir, por tanto, que en la actualidad y para el caso de la política española de internacionalización de las empresas, la coherencia de políticas con el desarrollo pasa en gran medida por las posturas que los representantes españoles defiendan en las instituciones comunitarias en las que participan y por su desempeño en la ejecución y cumplimiento de la legislación y las directrices políticas que allí se adopten.

La competencia sobre la política comercial exterior de los Estados miembros de la UE está transferida, en todos sus ámbitos, a las instituciones comunitarias desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009<sup>19</sup>. A pesar de esta regla general, aún en el año 2015 la UE se encuentra en un periodo de transición que otorga a los Estados miembros cierta libertad para seguir negociando y aprobando bilateralmente acuerdos comerciales en materia de inversión con terceros países (UE, 2012), además de continuar en vigor los acuerdos negociados por los Estados miembros durante las últimas décadas.

---

<sup>18</sup> El artículo 218 del Tratado de la UE (2007) menciona, entre otros, los "acuerdos de asociación" y cualquier otro acuerdo con "repercusiones presupuestarias importantes para la Unión".

<sup>19</sup> Artículos 206 y 207 del texto consolidado por el Tratado de Lisboa del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

**A** En virtud de su competencia en esta materia, la UE puede negociar en nombre de los Estados miembros acuerdos comerciales con terceros países o regiones –los acuerdos de protección y promoción recíproca de inversiones (APPRI)<sup>20</sup> y los tratados de libre comercio–. También es la UE la que representa y habla en nombre de los 28 Estados miembros ante el principal foro comercial multilateral –la Organización Mundial del Comercio (OMC)– y la que establece las preferencias unilaterales de acceso al mercado europeo que reciben las mercancías provenientes de países en desarrollo (a través del llamado Sistema Generalizado de Preferencias)<sup>21</sup>. En el capítulo introductorio ya se expuso la relevancia de estos acuerdos para la internacionalización de las empresas y su potencial impacto en el desarrollo de terceros países.

En los últimos años, la CE y el Parlamento Europeo han elaborado numerosos documentos de posicionamiento y orientación de la política comercial europea que, sin ser jurídicamente vinculantes, permiten conocer cómo las instituciones europeas entienden la relación entre sus objetivos de comercio exterior y los de desarrollo. De entre todos ellos cabe destacar la Comunicación de la CE “Una Europa global: competir en el mundo” (Comisión Europea, 2006); la Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos y las normas sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales (Parlamento Europeo, 2012); la Comunicación de la CE “Comercio, crecimiento y desarrollo: una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados” (Comisión Europea, 2012d) y el Plan de acción del marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia, del Consejo Europeo (Consejo Europeo, 2012). En estos documentos las instituciones comunitarias defienden la apertura comercial como un elemento necesario para el desarrollo de los países, pero también admiten sus límites y la necesidad de introducir contrapesos y salvaguardas sociales y medioambientales para preservar el interés general.

En la primera, la CE defiende la apertura a las empresas europeas de mercados de todo el mundo como un elemento necesario para garantizar su competitividad en un mundo globalizado. En concreto, se propone eliminar las barreras no arancelarias (regulaciones, requisitos sanitarios, etc.) a las que se enfrentan las empresas europeas y garantizar su acceso a recursos naturales estratégicos y a nuevos ámbitos de negocio (servicios, propiedad intelectual o compras públicas). La CE reconoce, por otro lado, que la globalización puede generar impactos sociales y medioambientales negativos y plantea la necesidad de que existan unos límites –en términos de desarrollo, medioambiente, seguridad, etc.–

---

<sup>20</sup> Véase Anexo 1 para una completa descripción de las principales características de los APPRI.

<sup>21</sup> Actualmente 176 países en desarrollo se benefician del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) estándar de la UE. Para países en situación de especial vulnerabilidad que hayan ratificado una serie de convenios internacionales en materia de derechos humanos y laborales, la UE ofrece un SGP cualificado (o SGP-plus) más beneficioso que el anterior. Finalmente, para el conjunto de Países Menos Adelantados (PMA) la UE tiene el esquema “Todo Menos Armas”, por el que la práctica totalidad de los productos de estos países acceden a la UE libres de aranceles (UE, 2013a).



que la política comercial comunitaria debe respetar y unas políticas sociales que hagan frente a los costes de adaptación a la globalización de los colectivos perjudicados<sup>22</sup>. En la segunda, el Parlamento Europeo defiende con intensidad la obligación y carácter estratégico de que la UE incluya los derechos humanos y las cláusulas sociales y medioambientales en cualquier instrumento de su política comercial y enfatiza en la necesidad de superar la frecuente falta de seguimiento, efectividad y aplicación de las mismas por parte de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias. En la tercera, la CE reconoce que el comercio es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo y aboga por secuenciar la liberalización comercial a las necesidades de los países en desarrollo y acompañarla de las necesarias regulaciones internas. Además, se compromete a evaluar –*ex ante* y *ex post*– las repercusiones económicas, sociales, medioambientales y en materia de derechos humanos de sus iniciativas comerciales. En la cuarta, el Consejo se compromete a fortalecer el diálogo con los países socios para promover y proteger los derechos humanos en el marco de los acuerdos comerciales y a asegurar que la política europea de IED tenga en cuenta los objetivos y principios comunitarios en materia de derechos humanos.

La UE no es el actor internacional que mayores aportaciones legislativas o políticas ha hecho en esta materia en los últimos años. A pesar de ello, gracias a una reciente normativa comunitaria, las agencias de crédito y apoyo a la internacionalización de las empresas (ECA) europeas están obligadas a cumplir el Consenso OCDE<sup>23</sup> en materia de créditos a la exportación y los Estados miembros deben reportar acerca de cómo cumplen sus ECA con el resto de las obligaciones y objetivos de la UE (UE, 2011b). Como se detallará más adelante, esta obligación de reportar ha sido interpretada de forma extensiva por la UE e incluye la obligación de informar acerca del cumplimiento de los compromisos en materia de corrupción, generación de deuda e impacto social, medioambiental y en los derechos humanos. En España sólo CESCE (Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación) es considerada ECA a efectos de esta rendición de cuentas.

También pertenece a la órbita de las instituciones comunitarias la Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo Europeas (EDFI), cuyos miembros tienen el mandato de promover –a través de la financiación de proyectos empresariales– el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países de destino (EDFI, 2009)<sup>24</sup>. Su influencia en la política española de internacionalización de la empresa se deriva de la

---

<sup>22</sup> Puede accederse a un resumen del contenido de esta Comunicación en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_trade/r11022\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_es.htm) (Consultado el 8 de julio de 2014).

<sup>23</sup> El llamado Consenso OCDE hace referencia al Acuerdo general sobre líneas directrices en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2013b). Las directrices estipulan las condiciones financieras que pueden ofrecer las ECA con el fin de fomentar la igualdad de condiciones para todos los créditos a la exportación con apoyo oficial.

<sup>24</sup> Puede consultarse la página web de la Association of European Development Finance Institutions (EDFI) en [www.edfi.be](http://www.edfi.be) (Consultado el 31 de julio de 2013).

**B** obligación de COFIDES –representante español en la EDFI– de adherirse a su Declaración de Principios de financiación responsable y de incorporar sus metodologías, estándares y criterios. A pesar del enorme margen de mejora que COFIDES aún tiene para garantizar el impacto positivo en desarrollo de los proyectos que financia –como se analizará en detalle más adelante– es, desde esta perspectiva de la coherencia, la institución española de apoyo financiero a la internacionalización con mejor desempeño.

**FISCALIDAD** **C** Recientemente se han incorporado varias normas a la legislación comunitaria que afectan a la fiscalidad de las actividades en el extranjero de las empresas europeas. En 2011, una directiva europea estableció nuevas normas y procedimientos obligatorios de cooperación entre los Estados miembros en materia de intercambio de información fiscal (UE, 2011c). Desde 2013, otra directiva obliga a las empresas extractivas europeas (de los sectores de los hidrocarburos, minerales y madera) a reportar –desagregado por proyecto y país– todos los pagos superiores a 100.000 euros que realicen a los gobiernos y otras autoridades públicas de los países donde operan (UE, 2013b). A finales de 2014, el Consejo de la UE acordó modificar la normativa europea para introducir una “norma general antifraude” por la que los Estados miembros deben rechazar la validez de cualquier práctica de planificación fiscal de las ETN cuyo objetivo fundamental sea evadir impuestos (Consejo de la UE, 2014). Se espera que estas normativas permitan detectar y combatir los casos de fraude y elusión fiscal con mayor facilidad y eficacia.

Aparte de estas reformas legislativas, las instituciones comunitarias están jugando un importante papel dinamizando la adopción de acuerdos políticos para evitar y reducir la elusión y el fraude fiscal en la presencia exterior de las empresas europeas. Destaca en este sentido el Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal y las Recomendaciones de la Comisión sobre planificación fiscal agresiva (Comisión Europea, 2012a y 2012b) –que marcan una hoja de ruta y presentan unas recomendaciones sobre los acuerdos que se deberían alcanzar en el seno de la UE en esta materia en el futuro– y el compromiso adoptado en el Consejo Europeo para alcanzar un acuerdo en materia de paraísos fiscales en el año 2015 (Consejo Europeo, 2013a y 2013b).

Aunque sobre el papel toda esta reciente iniciativa política es positiva, es necesario que se traduzca en un mayor control real sobre la fiscalidad de las ETN y en una reducción de sus cifras de elusión y evasión fiscal y de inversión en paraísos fiscales que, como ya se adelantó en el capítulo introductorio, están aún próximas a sus máximos históricos (UNCTAD, 2012).

**D** En los últimos años, la lucha contra la corrupción ha sido incorporada de forma transversal y prioritaria en un gran número de instrumentos legislativos y de acuerdos políticos de la UE. Los dos primeros acuerdos de la UE en esta materia fueron el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de la Unión Europea o de los Estados miembros (UE, 1997) y la Decisión del Consejo relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado (Consejo Europeo, 2003). Sobre la base del primero, cada Estado miembro está obligado a incorporar a su legislación penal

los comportamientos que constituyen actos de corrupción cometidos por funcionarios comunitarios o funcionarios de otros Estados miembros, así como la complicidad o instigación a dichos actos. En virtud del segundo, se obliga a los Estados miembros a incluir en el tipo penal los actos encaminados a corromper a administradores de entidades privadas y a tomar medidas sancionadoras y disuasorias contra las empresas que incurran en delitos de corrupción, como por ejemplo excluirlas del disfrute de ventajas o ayudas públicas o inhabilitarlas temporal o permanentemente para desempeñar actividades comerciales.

Más recientemente, la Comunicación de la Comisión Europea de lucha contra la corrupción en la Unión Europea (CE, 2011a) propone que la UE promueva a través de su política comercial internacional el buen gobierno –incluida la lucha contra la corrupción– de los terceros países con los que establezca relaciones comerciales. Concretamente, propone que la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (Naciones Unidas, 2003) sea uno de los estándares internacionales que la UE exija ratificar e implementar a los países en desarrollo que quieran beneficiarse del acceso privilegiado al mercado comunitario a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)<sup>25</sup>. También propone incluir provisiones de transparencia y reducción de riesgo de corrupción en todos sus acuerdos de libre comercio. Así se ha hecho, por ejemplo, en el Acuerdo Comercial entre la UE y Perú y Colombia (UE, 2012c) en aspectos relacionados con las aduanas (art. 59.3), la contratación pública (art. 188 y ss) y los servicios financieros (art. 155. 4 y 5).

Además, en 2014 la CE ha publicado su primer informe anticorrupción. Este informe bienal está llamado a convertirse en un mecanismo de vigilancia y de evaluación para recoger las tendencias y las deficiencias en los Estados miembros a las que habrá que dar solución y estimular el intercambio de mejores prácticas entre ellos, incluidas las relacionadas con la corrupción que se da en el contexto de las transacciones comerciales internacionales (Comisión Europea, 2014a)<sup>26</sup>.

La CE está siendo uno de los actores más activos en el debate internacional sobre el futuro de las políticas de cooperación, la eficacia de la ayuda y el reto de la financiación del desarrollo. En los últimos años, la CE ha publicado tres Comunicaciones sobre estas temáticas: "Programa para el Cambio: incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE" (Comisión Europea, 2011); "Después de 2015: hacia un enfoque global e integrado para financiar la erradicación de la pobreza y la consecución del desarrollo sostenible" (Comisión

---

<sup>25</sup> Puede accederse a toda la información sobre el Sistema Generalizado de Preferencias de la UE en: [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index_en.htm). (Consultado el 30 de octubre de 2014).

<sup>26</sup> El informe se basa en datos procedentes de distintas fuentes, entre las que se encuentran los mecanismos de vigilancia del Consejo de Europa, de la OCDE y de las Naciones Unidas, pero también de expertos independientes, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), Eurojust, Europol, la Red Europea contra la Corrupción, los Estados miembros, los estudios Eurobarómetro y los informes de la sociedad civil.

**E**uropea, 2013); y “Reforzar el papel del sector privado en la consecución de un crecimiento incluyente y sostenible en los países en desarrollo” (Comisión Europea, 2014b). Dado que la Comisión y los Estados miembros son, conjuntamente considerados, el primer donante del mundo, su posicionamiento político es crucial para cualquier cuestión relacionada con la política de cooperación internacional al desarrollo.

El posicionamiento de la CE sobre esta materia gira en torno a tres ejes claros. El primero es la apuesta por el protagonismo del sector privado no sólo como actor del desarrollo, sino también como socio de ejecución y financiación de la política de cooperación (Comisión Europea 2014b:2). El segundo es la incorporación de la cooperación financiera –principalmente reembolsable– como una de las principales herramientas de la política europea de cooperación internacional (Comisión Europea 2011c: 9 y 2014b: 17-18). Y el tercero es la adopción de un enfoque global en el que el fomento de una IED europea –sostenible y responsable– es considerado un objetivo propio de la política de cooperación y una fuente más de financiación del desarrollo (Comisión Europea, 2012d y 2014b).

En el discurso de la CE se combina el objetivo de *crear un entorno empresarial propicio para las iniciativas del sector privado* –especialmente orientado para que las pymes y las microempresas de los países socios puedan generar puestos de trabajo dignos, ingresos públicos y aprovechar las oportunidades que ofrecen unos mercados integrados a escala mundial (Comisión Europea, 2011c: 8 y 2014b: 6)–, con el de *atraer a los países en desarrollo importantes inversiones privadas que logren resultados de desarrollo positivos como parte de la actividad principal de las empresas* (Comisión Europea 2014d:2). En este segundo objetivo, la Comisión no hace distinciones entre sector privado nacional o extranjero y propone el impulso de un conjunto de nuevas formas de relación con el sector privado, que incluye la financiación de inversiones privadas a través de subvenciones, préstamos, garantías, instrumentos de riesgos compartidos y de los mecanismos regionales de financiación puestos en marcha por la UE en los últimos años para catalizar asociaciones entre los sectores público y privado en los países en desarrollo (Comisión Europea, 2011c: 9 y 2014: 17)<sup>27</sup>.

La CE se ha posicionado recientemente en relación con alguna de las cuestiones más problemáticas de esta nueva agenda de cooperación europea. Así, por ejemplo, ha definido el componente de *adicionalidad*<sup>28</sup> que se va a exigir a toda la AOD que sea canalizada vía el sector privado y ha anunciado que va a exigir *un estricto respeto a las normas sociales, medioambientales y fiscales a*

---

<sup>27</sup> Como por ejemplo el Fondo fiduciario UE-África para infraestructuras (AIF) o la Facilidad de inversiones para América Latina (LAIF).

<sup>28</sup> Según la Comisión Europea, se puede considerar que la ayuda al sector privado aporta un valor añadido diferencial en términos de desarrollo si “sin apoyo público, la empresa privada no llevaría a cabo la acción o las inversiones, o no lo haría en la misma escala, al mismo tiempo, en el mismo lugar o según las mismas normas” (Comisión Europea, 2014b: 5).

*todas las empresas que vayan a recibir ayudas públicas europeas*<sup>29</sup> (Comisión Europea, 2014b). Siguen existiendo, sin embargo, muchas dudas pendientes en relación con algunas de las verdaderas encrucijadas en esta materia. ¿Cómo de eficaz es la apuesta por el sector privado, la cooperación financiera y la IED para luchar contra la pobreza y la desigualdad? ¿Cuál es el coste de oportunidad de apostar por estos nuevos instrumentos de cooperación en detrimento del resto de instrumentos o de sectores, como el de los servicios sociales básicos? ¿Qué consecuencias va a tener el nuevo protagonismo adquirido por los intermediarios financieros? ¿Cómo se va a garantizar que la IED promovida públicamente sea realmente un vector de desarrollo equitativo y sostenible?

Los recientes posicionamientos comunitarios en materia de política de cooperación recién expuestos, junto con la ambigüedad mantenida respecto a algunas de las cuestiones más controvertidas, dan pie a pensar que detrás de la agenda de cooperación al desarrollo de la UE exista la intención de promover la agenda de internacionalización de las empresas europeas a través de los canales, recursos e instrumentos propios de la política de desarrollo<sup>30</sup>.

Desde 1995 la normativa comunitaria obliga a incluir cláusulas de derechos humanos en todos los acuerdos comerciales de la UE (Comisión Europea, 1995), obligación que se ha hecho extensiva a todas las áreas de la acción exterior europea (Consejo Europeo, 2012:2). Esta obligación se ha cumplido habitualmente incorporando el respeto por los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales como "elemento esencial" de los acuerdos comerciales (UE, 2012b)<sup>31</sup> y ordenando a las partes adoptar *cualquier medida que sea necesaria para cumplir las obligaciones establecidas en el acuerdo* (UE, 2012b)<sup>32</sup>. Estas cláusulas deben ser entendidas como una obligación activa de las partes del acuerdo de intervenir para garantizar que estos principios y derechos son protegidos y satisfechos (Bartels, 2013). En virtud de estas cláusulas, los Estados parte de un acuerdo pueden cesar unilateralmente su implementación en el caso de que esta resultase incompatible con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Así debería interpretarse, por

<sup>29</sup> Según la Comisión Europea: "El respeto de las normas sociales, medioambientales y fiscales también se considera una condición previa para todo compromiso o ayuda pública de la UE destinados al sector privado" (Comisión Europea, 2014b: 13).

<sup>30</sup> Para una reflexión sobre las tendencias e implicaciones de las nuevas prioridades e instrumentos de la cooperación, véase: "Cooperación ¿para el desarrollo o para el sector privado? El auge de la cooperación financiera reembolsable" (Martínez Osés, 2014) y "Fondos públicos para el sector privado ¿se puede reducir la pobreza invirtiendo en empresas privadas?" (Kwakkenbos, 2012).

<sup>31</sup> Por ejemplo, véase el artículo 1 del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE, firmado el 29 de junio de 2012: [http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/eu\\_nicaragua/trade\\_relation/perspectivas\\_del\\_acuerdo/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/eu_nicaragua/trade_relation/perspectivas_del_acuerdo/index_es.htm) (Consultado el 10 de junio de 2014).

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 355 del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE, firmado el 29 de junio de 2012: [http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/eu\\_nicaragua/trade\\_relation/perspectivas\\_del\\_acuerdo/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/eu_nicaragua/trade_relation/perspectivas_del_acuerdo/index_es.htm) (Consultado el 10 de junio de 2014).

**F** ejemplo, en el caso de que las obligaciones de *no-discriminación a empresas extranjeras* incluidas en los acuerdos APPRI<sup>33</sup> impidieran al Estado receptor de la inversión llevar a cabo medidas para proteger o favorecer a colectivos en situación de vulnerabilidad.

La UE también ha comenzado a incluir cláusulas de desarrollo sostenible –referidas habitualmente a los derechos laborales y a estándares medioambientales– y pobreza en los acuerdos comerciales más recientes<sup>34</sup>. Sin embargo, a pesar de que gran parte de los derechos laborales son al mismo tiempo derechos fundamentales y de que la violación de estándares medioambientales puede también poner en riesgo los derechos humanos, los mecanismos previstos para exigir el cumplimiento de estas cláusulas son mucho más débiles que en el caso de los derechos humanos y los principios democráticos (Bartels, 2013). Esta distinción de trato pone de manifiesto lo restringido y limitado que es el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo que la UE aplica en su política de comercio exterior.

Por otro lado, en relación con la implementación por los Estados miembros de la UE de los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos” de NNUU (Naciones Unidas, 2011), la Comunicación “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas” (Comisión Europea, 2011d) y el Plan de acción del marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia (Consejo Europeo, 2012) invitan a los Estados miembros a elaborar planes nacionales de cumplimiento de los Principios Rectores. En parte gracias a este impulso, la UE lidera en la esfera internacional la planificación de la implementación de los Principios Rectores y ya hay cuatro Estados miembros con sus planes nacionales publicados y varios más en proceso de elaboración<sup>35</sup>. El borrador final del plan español es analizado pormenorizadamente en los siguientes apartados (Gobierno de España, 2014). Su entrada en vigor es una incógnita en el momento de cierre del presente informe, ya que el borrador final está elaborado desde verano de 2014 –sólo a la espera de su aprobación por el Consejo de Ministros– y no hay información oficial respecto a las razones del retraso.

Todos estos impulsos de la UE en materia de acuerdos comerciales y derechos humanos han supuesto muy pocos avances en la creación de instrumentos obligatorios o coercitivos para las empresas europeas en materia de derechos

---

<sup>33</sup> Véase el Anexo 1 para una completa descripción de las principales características de los APPRI.

<sup>34</sup> Estas cláusulas se pueden encontrar en el Acuerdo UE-CARICOM de 2008, en el Acuerdo UE-Corea del Sur de 2010 y en los Acuerdos de la UE con Centro América y con Perú y Colombia de 2012. También se están introduciendo en el texto de los acuerdos actualmente en negociación (Bartels, 2013).

<sup>35</sup> Pueden consultarse los planes nacionales sobre empresa y derechos humanos de los Estados miembros de la UE en: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/human-rights/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/human-rights/index_en.htm) (Consultado el 9 de junio de 2014).

humanos. La mayoría de los textos comunitarios se limitan a decir que se “espera que todas las empresas europeas asuman su responsabilidad de respetar los derechos humanos” (Comisión Europea, 2011d: 16) y que se “anima a que las empresas se adhieran a los principios y directrices reconocidos internacionalmente” en esta materia (Comisión Europea, 2014b: 13). Sin embargo, en su más reciente comunicación relativa al rol del sector privado en el desarrollo, la Comisión advierte de que el respeto de las normas sociales, medioambientales y fiscales se va a considerar una condición previa para todo compromiso o ayuda pública de la UE destinados al sector privado (Comisión Europea, 2014b), lo cual supone un importante cambio de discurso y abre la puerta a un mayor uso del poder coercitivo de los poderes públicos sobre el respeto de los derechos humanos por parte de las empresas.

Las instituciones comunitarias son un referente internacional en materia de RSE y su liderazgo supone un estímulo permanente para la acción política de los Estados miembros. La citada comunicación de la Comisión Europea –“Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas” (Comisión Europea, 2011d)– incorpora en el concepto de RSE el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de los estándares internacionales de referencia en la materia<sup>36</sup>. Para la CE, la RSE abarca, como mínimo, los derechos humanos, las prácticas de trabajo y de empleo, las cuestiones medioambientales (como la biodiversidad, el cambio climático, el uso eficiente de los recursos, la evaluación del ciclo de vida y la prevención de la contaminación); la lucha contra el fraude y la corrupción, la participación de las comunidades locales y el desarrollo, la integración de las personas con discapacidad y los intereses de los consumidores (Comisión Europea, 2011d: 8).

El Programa de acción para el periodo 2011-2014 –previsto en la citada Comunicación de la Comisión– incluye una serie de propuestas relacionadas con la dimensión internacional de las empresas europeas. En concreto, se propone requerir que todos los fondos de inversión europeos informen a sus clientes de los criterios de inversión éticos a los que se adhieran, invitar a las ETN europeas a comprometerse a respetar la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2011) y determinar formas para promover el comportamiento responsable de las empresas en terceros países para favorecer una recuperación y un crecimiento más inclusivo y sostenible.

---

<sup>36</sup> En particular, la comunicación cita como estándares de referencia las líneas directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, los diez principios de la iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, la norma de orientación ISO 26000 sobre responsabilidad social, la declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT y los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos.

## 2.2. Naciones Unidas

La relevancia de Naciones Unidas en la construcción de un marco jurídico y político internacional aplicable a la internacionalización de las empresas que sea coherente con el desarrollo se debate entre varias tensiones. Por un lado, es el foro multilateral por excelencia, por lo que sus acuerdos y compromisos están investidos de una relevancia y trascendencia política que es potencialmente mayor que las del resto de instituciones internacionales. En los últimos años, ha sido de las instituciones multilaterales que mayores contribuciones ha hecho para la coherencia de políticas para el desarrollo en materia de acuerdos internacionales de inversión y de responsabilidad de las ETN. Por otro lado, su relevancia práctica está lastrada por la lentitud de sus procedimientos y por la falta de exigibilidad de muchos de los acuerdos y compromisos que finalmente se alcanzan –como es el caso de los Principios Rectores para las empresas y los derechos humanos–. Esta falta de determinación y agilidad y la poca ambición con la que muchos actores de la sociedad civil consideran que defiende los derechos humanos y los objetivos de desarrollo es, por otra parte, perfectamente natural si se tiene en cuenta que los gobiernos de los países que bloquean acuerdos o no se comprometen en otros foros –UE, G20, Organización Mundial del Comercio, etc.– son los mismos que establecen el mandato de sus países en las Naciones Unidas. Aún así, y por muy imperfecta que sea, es actualmente el activo institucional más valioso que existe para lograr una gobernanza democrática más justa y equitativa.

**A** La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) ha sido durante los últimos años un referente internacional en el análisis de la relación entre el sistema internacional de protección y promoción de la IED y el desarrollo sostenible. La UNCTAD defiende enérgicamente que los acuerdos APPRI (véase Anexo 1 para una completa descripción de las principales características de los APPRI) pueden suponer obstáculos para las políticas nacionales de desarrollo de los países receptores de la inversión y que, en su formato actual, sus provisiones están sesgadas hacia la garantía de un alto nivel de protección a los inversores, con pocas concesiones a los aspectos del desarrollo (UNCTAD, 2012).

Además, la UNCTAD ha elaborado una propuesta de modelo alternativo de acuerdos de inversión que permite conjugar la promoción y la protección de las inversiones internacionales con la defensa del espacio político necesario para defender el interés general y promover el desarrollo sostenible. Esta propuesta se ha plasmado en un marco de referencia –denominado *Investment Policy Framework for Sustainable Development* (IPFSD)<sup>37</sup>– en el que se expone minuciosamente el abanico de opciones políticas que los Estados tienen para introducir las consideraciones de promoción y protección del desarrollo sostenible en cada una de las secciones y disposiciones habituales de los APPRI.

<sup>37</sup> Para más información véase UNCTAD (2013c): *Investment Policy Framework for Sustainable Development* [online] Disponible en: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ipfsd> (Consultado el 10 de junio de 2014).



Como se analiza más adelante, el IPFSD permite evaluar con gran precisión en qué grado y de qué modo los APPRI en los que España es parte han incorporado consideraciones de desarrollo sostenible (Pérez, 2014).

En 2003, sobre la base del trabajo ya realizado por la OCDE –Convenio anticohecho de la OCDE (OCDE, 1997)<sup>38</sup>–, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (Naciones Unidas, 2003), de la que la UE es parte. La convención exige que los Estados parte tipifiquen como delitos penales domésticos una serie de actos de corrupción relacionados con la actividad de las ETN y creen una agencia anticorrupción independiente. En relación con los procesos de internacionalización de las empresas, la convención alude explícitamente a la necesidad de prevenir la corrupción en los procedimientos públicos de concesión de subsidios y licencias y de denegar la deducción tributaria de gastos que constituyan soborno. Más adelante se analiza el grado en que España cumple lo estipulado en este convenio.

En 2011, la comunidad internacional dio un significativo paso adelante en esta materia con la aprobación por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (Naciones Unidas, 2011) que desarrollan y ponen en práctica el Marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar. Este instrumento no es un nuevo tratado vinculante ni establece nuevas obligaciones de derecho internacional para los Estados ni las empresas, lo cual ha generado un intenso debate internacional –incluso dentro de los colectivos de la sociedad civil especializados en la defensa de los derechos humanos– acerca de cómo valorar y posicionarse ante el marco ofrecido por los Principios Rectores. En este debate entran en juego cuestiones como el valor práctico de disponer hoy de un consenso internacional en torno a los Principios Rectores a partir del cual avanzar hacia esquemas más ambiciosos; la factibilidad real de lograr aprobar en el medio plazo un acuerdo internacional vinculante sobre esta materia<sup>39</sup>; el riesgo actual de impunidad ante violaciones de derechos humanos por empresas en ausencia de medidas coercitivas concretas, etc<sup>40</sup>. La polaridad existente en este debate se ha hecho patente recientemente en la actividad del propio Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que aprobó en junio de 2014 –con 20 votos a favor, 14 en contra y 13 abstenciones–<sup>41</sup> una resolución

---

<sup>38</sup> El nombre completo del Convenio anticohecho es: Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (OCDE, 1997).

<sup>39</sup> El profesor John Ruggie (ex Relator Especial de Naciones Unidas para las Empresas y los Derechos Humanos) defiende que es más conveniente el enfoque de los Principios Rectores que el de un tratado internacional vinculante. Para más información, ver: <http://www.ihrb.org/commentary/business-and-human-rights-treaty-international-legislation-as-precision-tools.html> (Consultado el 23 de junio de 2014).

<sup>40</sup> Existe una campaña internacional de petición de un tratado internacional vinculante sobre empresa y derechos humanos. Para más información véase: <http://www.treaty-movement.com> (Consultado el 13 de junio de 2014).

<sup>41</sup> Para más información véase: <http://business-humanrights.org/en/binding-treaty-pros->

**F** que autoriza la creación de un Grupo de Trabajo Intergubernamental con el mandato de iniciar el trabajo necesario para elaborar un tratado internacional vinculante sobre la actividad de las ETN en relación con los derechos humanos (Naciones Unidas, 2014).

Con independencia de cuál sea la solución óptima en esta cuestión, puede afirmarse que los Principios Rectores constituyen una guía para que los Estados traduzcan sus obligaciones internacionales ya existentes en materia de derechos humanos a la realidad práctica de su relación con las empresas. Establece responsabilidades para el Estado y las empresas, considerando tres aspectos principales: la protección (atribuida al Estado), el respeto (atribuida a las empresas) y el efectivo remedio de vulneraciones de derechos humanos (atribuido a ambos).

Los Principios Rectores desarrollan cuatro materias estrictamente relacionadas con el objeto de esta investigación:

- En primer lugar, establecen las obligaciones de los Estados respecto a sus instrumentos públicos para el apoyo a la internacionalización de las empresas. Así, el cuarto principio detalla la responsabilidad cualificada que tienen los Estados en relación con las violaciones de derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control o que reciban importantes apoyos y servicios de organismos estatales –como los organismos oficiales de crédito a la exportación y los organismos oficiales de seguros o de garantía de las inversiones–, exigiendo la debida diligencia en materia de derechos humanos. El séptimo principio prevé la posibilidad de negar el acceso a apoyos públicos a cualquier empresa que esté implicada en graves violaciones de los derechos humanos y se niegue a cooperar para resolver la situación.
- En segundo lugar, establecen las obligaciones de los Estados respecto a sus acuerdos internacionales de inversión. El noveno principio establece la obligación de los Estados de mantener el espacio político adecuado para proteger los derechos humanos cuando negocien y concluyan acuerdos internacionales de inversión.
- En tercer lugar, los Principios Rectores establecen la forma en la que las empresas deben llevar a cabo su debida diligencia en materia de derechos humanos, que es una cuestión muy relevante en el caso de las ETN y su relación con las cadenas de suministro que forman parte de sus CGV<sup>42</sup>. Los principios 11 a 24 abordan esta cuestión desde la perspectiva de la gestión

---

and-cons (Consultado el 3 de julio de 2014). España no tomó parte en esta votación al no formar parte de dicho Consejo.

<sup>42</sup> La guía para la interpretación de los Principios Rectores (Naciones Unidas, 2012) expone la importancia de que la aplicación de los Principios Rectores se amplíe a la relación de las empresas con sus cadenas de suministro, especialmente en el caso de las ETN y sus CGV.

interna de las empresas, con cuestiones como la necesidad de que estas declaren públicamente su compromiso con los derechos humanos; que realicen evaluaciones de impacto e identificación de riesgos y consecuencias negativas; que integren las conclusiones en los procesos internos de decisión; y que den seguimiento a la eficacia de sus respuestas. Los Principios Rectores también plantean la responsabilidad que los Estados tienen en sensibilizar, incentivar y visibilizar las buenas conductas empresariales en esta materia.

- Por último, los principios 25 a 31 establecen que los Estados deben ofrecer acceso a mecanismos eficaces de reparación a los afectados por violaciones que ocurran en su territorio o jurisdicción. La reparación puede incluir la disculpa pública, la restitución, la rehabilitación, compensaciones económicas y no económicas, o sanciones punitivas, así como medidas de prevención de nuevos daños. Los mecanismos de reparación pueden ser judiciales o extrajudiciales y pueden ser administrados por una agencia u organismo del Estado o bien por una entidad independiente –nacional o internacional, pública o privada– en virtud de una disposición legal o constitucional o un acuerdo internacional. Para ser eficaces, estos mecanismos tienen que cumplir una serie de características, como son la legitimidad, la accesibilidad, la equidad o la transparencia.

Por otro lado, en 1977 el sistema de Naciones Unidas fue pionero al vincular los derechos humanos y la actividad de las ETN en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta declaración –que forma parte del marco de referencia de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y ha sido revisada posteriormente en 2000, 2006 y 2011– ofrece directrices para ETN, gobiernos y organizaciones de empleadores y trabajadores en asuntos como el empleo, la capacitación, las condiciones de trabajo y las relaciones industriales, buscando que las empresas generen bienestar económico y social en sus actividades y procesos transnacionales (OIT, 2011).

El Pacto Mundial de Naciones Unidas (*Global Compact*) es la mayor iniciativa voluntaria de RSE debido a su presencia global (más de 10.000 entidades firmantes en más de 130 países) y a su enfoque transversal<sup>43</sup>. Promueve la implementación de diez principios universalmente aceptados en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción en el ámbito de las actividades y la estrategia de negocio de las empresas. Con frecuencia, la mera adhesión de una empresa al Pacto Mundial se asimila erróneamente con una certificación de actuación empresarial responsable. Es importante señalar que el Pacto Mundial puede ser una útil herramienta de sensibilización empresarial, pero que se trata de un código voluntario de comportamiento empresarial y una herramienta de transparencia

<sup>43</sup> Naciones Unidas (2013b): *Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact)* [online] Disponible en: <https://www.unglobalcompact.org/languages/spanish> (Consultado el 13 de junio de 2014).

**G** en el desarrollo de la RSE de las empresas y que carece de procedimientos de verificación y control de las conductas empresariales. A pesar de ello, la adhesión al Pacto Mundial es ya un criterio frecuente en los procedimientos públicos de concesión de apoyo e incentivo financiero para la internacionalización empresas<sup>44</sup>.

### 2.3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE es una de las organizaciones internacionales más relevantes en relación con varios de los ámbitos temáticos analizados en esta investigación. De la OCDE están saliendo muchas de las propuestas más influyentes e innovadoras en materia de fiscalidad de las ETN, lucha contra la corrupción e incorporación de criterios de sostenibilidad económica, social y medioambiental en las herramientas de ayuda a la internacionalización. Las evaluaciones que la OCDE realiza del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los Estados miembros debiera ser un ejemplo a seguir por otros organismos internacionales y gobiernos nacionales y son, en muchas ocasiones, la única fuente de información disponible al respecto.

Además de los cinco ámbitos temáticos analizados a continuación, la OCDE también ha desempeñado un rol destacado en el trabajo que la comunidad internacional de donantes ha llevado a cabo en los últimos años sobre los nuevos retos de la cooperación al desarrollo, con una participación clave en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda<sup>45</sup> y un apoyo esencial para la constitución de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo<sup>46</sup>.

El liderazgo internacional desempeñado por la OCDE se ve empañado por las reticencias que sus Estados miembros muestran a la hora de cumplir con los compromisos adquiridos y por su defensa de políticas domésticas contrarias al posicionamiento de este organismo.

**AYUDAS** La OCDE es la institución que mayor contribución ha realizado en los últimos años para la construcción de un cuerpo de normas, principios y estándares internacionales comunes aplicables a las agencias públicas de apoyo oficial a la internacionalización de las empresas y a la incorporación en sus instrumentos y herramientas de criterios de sostenibilidad económica, social y medioambiental.

---

<sup>44</sup> Véase, por ejemplo, el informe: *Globalización, desarrollo y riesgos no financieros. Manual para empresas financiadas por COFIDES* (COFIDES, 2014b: 7).

<sup>45</sup> Para más información, véase [www.oecd.org/dac/effectiveness/](http://www.oecd.org/dac/effectiveness/) (Consultado el 15 de enero de 2015).

<sup>46</sup> Para más información, véase <http://effectivecooperation.org/> (Consultado el 23 de enero de 2015).

Los llamados Enfoques Comunes de la OCDE (OCDE, 2012a)<sup>47</sup> marcan unas directrices estrictas para que las agencias de crédito a la exportación (ECA) nacionales integren la visión de protección de los derechos humanos, del medioambiente y del contexto social en su relación con las empresas que se instalan en el extranjero o que tienen relaciones comerciales con terceros países. Establecen una clasificación de los proyectos empresariales según su potencial efecto en términos medioambientales y sociales y definen los tipos de impactos sociales que deben ser considerados (condiciones de trabajo, salud y seguridad en el entorno laboral, adquisición de tierras, reasentamientos involuntarios, respeto a las comunidades indígenas, herencia cultural o el respeto de los derechos humanos). La última versión de los Enfoques Comunes –de junio de 2012– incorpora como novedad la perspectiva de derechos humanos y propone que los informes de los proyectos presten más atención a la mitigación y prevención de los potenciales impactos (OCDE, 2012a). El instrumento que en España está sujeto a los Enfoques Comunes –como ECA española– es CESCE. Sin embargo, otros instrumentos –como COFIDES y FIEM– también los han adoptado a pesar de no estar oficialmente sujetos a ellos.

Por otro lado, las Directrices de la OCDE (OCDE, 2008)<sup>48</sup> pretenden garantizar que los créditos a la exportación concedidos por países de la OCDE a entidades públicas de países de renta baja (o a entidades privadas que estén cubiertas con garantías soberanas) se otorguen siguiendo unos criterios de préstamo responsables y sostenibles, de modo que contribuyan al progreso económico y social del país y que no condicionen la situación financiera y la gestión de la deuda de los países prestatarios de renta baja en el medio y largo plazo.

La OCDE tiene en su haber un importante bagaje de aportaciones instrumentales para hacer más transparente y justa la fiscalidad internacional. En relación con la persecución del fraude fiscal cometido por *manipulación de precios de transferencia* en el interior de las cadenas globales de valor (CGV) de las ETN, la OCDE ha elaborado unas recomendaciones –respaldadas ampliamente por empresas y Estados– sobre cómo valorar estos precios de transferencia para procurar que las empresas tributen en función del lugar en el que la actividad económica tiene lugar y no dónde la factura fiscal de la empresa sea menor (OCDE, 2010).

El intercambio de información fiscal entre países se considera una cuestión clave para aumentar la capacidad de los Estados para luchar contra el fraude y la evasión fiscal internacional. En esta materia, el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE ha elaborado los estándares internacionales de referencia (OCDE, 2014a) y está colaborando con el G20 para la elaboración de un futuro estándar internacional de intercambio automático de información fiscal<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Su nombre oficial es Enfoques Comunes para los créditos a la exportación con apoyo oficial y la diligencia debida en materia medioambiental y social (OCDE, 2012a).

<sup>48</sup> Su nombre oficial es Directrices de la OCDE para promover el préstamo sostenible de créditos oficiales a la exportación a países de renta baja (OCDE, 2008).

<sup>49</sup> Para más información acerca de los estándares internacionales para el intercambio automático de información fiscal véase: <http://www.oecd.org/tax/transparency/auto->

C En 2014 la OCDE ha publicado por primera vez un informe sobre el grado de cumplimiento por los Estados miembros de los estándares internacionales existentes para luchar contra el flujo ilícito de fondos financieros que se escapan de los países en desarrollo –estándares relacionados con el blanqueo de dinero, la evasión fiscal, los sobornos, la recuperación de fondos robados y el fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo a través de la cooperación internacional para el desarrollo– (OCDE, 2014b). El desempeño de España en estas materias y la comparativa con los países de su entorno son analizados más adelante.

De la normativa internacional de lucha contra la corrupción, el instrumento más relevante es el Convenio anticohecho de la OCDE (OCDE, 1997)<sup>50</sup> por ser legalmente vinculante. Este convenio ha guiado la elaboración de la legislación española en la materia desde su ratificación en el año 2000<sup>51</sup>. El convenio conlleva obligaciones para los países firmantes en cuatro aspectos: penal –tipificar como delito el ofrecimiento de pago indebido a funcionario extranjero para la obtención de un beneficio económico u otra ventaja–; contable y financiero –imponiendo sanciones de carácter civil y administrativo al encubrimiento contable de estas conductas–; de asistencia legal mutua entre países –incluida la extradición–; y de asimilación al blanqueo de capitales –estableciendo que los pagos de soborno ilegal relacionados con transacciones internacionales reciban el mismo trato legal previsto contra el blanqueo de capitales– (MITyC, 2011). En cumplimiento del convenio, España ha ampliado la responsabilidad a las personas jurídicas, que pueden considerarse directamente responsables de este delito de corrupción.

La relevancia internacional del convenio también proviene de su capacidad de control a través de las evaluaciones periódicas que realiza a los estados parte. En su actividad evaluadora, el convenio ya ha completado dos fases –la primera para comprobar la suficiencia de la legislación penal vigente en cada país y la segunda para comprobar la eficacia de la estructura global establecida por el convenio–. Actualmente se está llevando a cabo la tercera fase, habiendo publicado la OCDE (OCDE, 2012b) el informe relativo a España en términos muy críticos, como se analizará en el cuarto capítulo.

Las Recomendaciones de la OCDE sobre la corrupción y los créditos a la exportación que gozan de ayuda pública (OCDE, 2006) incorporan una serie de recomendaciones para aplicar el Convenio anticohecho, en este caso adapta-

---

maticexchangeofinformation.htm (Consultado el 21 de julio de 2014).

<sup>50</sup> Este convenio ha sido completado a través de una serie de recomendaciones del Consejo de la OCDE, que pueden consultarse en: <http://www.comercio.mineco.gob.es/es-es/inversiones-exteriores/acuerdos-internacionales/convenio-ocde-lucha-contra-conrrupcion/paginas/convenio-ocde-lucha-contra-corrupcion.aspx> (Consultado el 24 de junio de 2014).

<sup>51</sup> Ver artículos 31.bis y 445 del Código Penal Español (Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal).

das específicamente a las operaciones comerciales internacionales que gozan del apoyo público de las ECA.

Como se ha mencionado previamente, las contribuciones que España realiza a los OMUDES financieros permiten a las empresas españolas acceder a las licitaciones y proyectos de inversión extranjera que estas instituciones convocan. A día de hoy, los criterios que determinan cuáles de estas contribuciones de los donantes gubernamentales se pueden computar como AOD vienen establecidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Según el CAD, se podrán computar como AOD las contribuciones realizadas a los Organismos Multilaterales en que “todas o la mayoría de actividades se realicen en favor del desarrollo de países receptores de ayuda”<sup>52</sup>.

La OCDE es también una de las instituciones internacionales más relevantes en el ámbito específico de las iniciativas voluntarias para la responsabilidad social de las ETN. Según la propia organización, las Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales pretenden promover que la IED de las ETN contribuya al desarrollo sostenible de los países de destino de la inversión, fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad y contribuir a mejorar el clima para la IED (OCDE, 2011b). Las temáticas incluidas en las Líneas Directrices abarcan desde compromisos de reporte de información corporativa, hasta aspectos relacionados con los derechos humanos, el medioambiente, las relaciones laborales, la corrupción o la fiscalidad. Es importante señalar que, a pesar de que las Líneas Directrices enuncian normas que son voluntarias para las empresas, los países suscriptores contraen el compromiso vinculante de ponerlas en práctica. Las principales obligaciones que se derivan de las Líneas Directrices para España son analizadas en el capítulo siguiente, en el apartado dedicado a los compromisos de España en materia de iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial. Diversas organizaciones de la sociedad civil han criticado durante años la debilidad de los mecanismos de aplicación previstos en las Líneas Directrices. La organización de la sociedad civil más representativa en esta materia –OECD Watch (OCDE Watch, 2011)– colabora frecuentemente con el Comité de Inversión de la OCDE y participa oficialmente en numerosos procedimientos internos de la OCDE relacionados con las Líneas Directrices a efectos consultivos, junto con plataformas sindicales y empresariales internacionales.

La OCDE, además, lleva a cabo desde 2011 una “agenda proactiva” relacionada con las Líneas Directrices y centrada en áreas geográficas o sectores empresariales específicos<sup>53</sup>. Tal es el caso de la *Guía sobre debida diligencia para una cadena de suministros de minerales responsable para áreas afectadas por*

<sup>52</sup> Estos criterios y la lista de la OCDE con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) cuyas contribuciones pueden computarse como AOD se pueden consultar en <http://www.oecd.org/investment/stats/31724727.pdf> (Consultado el 24 de junio de 2014).

<sup>53</sup> Para más información sobre esta “agenda proactiva” de la OCDE véase: <http://mneguidelines.oecd.org/proactiveagenda.htm> (Consultado el 30 de junio de 2014).

**G** *el conflicto y de alto riesgo*, con la que se pretende ayudar a las empresas a respetar los derechos humanos, identificar los principales riesgos de impacto y evitar su contribución directa o indirecta en la violación de derechos humanos y en la prolongación de conflictos armados mediante sus actividades, prácticas o decisiones de compra de minerales o metales (OCDE, 2011a).

## 2.4. G20

Desde el año 2009, el G20 ha incorporado como prioridades de su agenda de trabajo algunas de las cuestiones que esta investigación señala como centrales para el impacto sobre el desarrollo de la internacionalización de las empresas, como la fiscalidad internacional, la lucha contra la corrupción o la reducción de las barreras al comercio internacional y la inversión extranjera directa.

La importancia del G20 como actor en estas materias se debe más a su potencial influencia y liderazgo en la orientación política de la comunidad internacional que en los logros políticos concretos conseguidos, modestos hasta la fecha. Lo ambicioso de la agenda del G20 contrasta con las críticas que muchas organizaciones internacionales especializadas realizan a la falta de contundencia del G20 a la hora de concretar los compromisos alcanzados en acciones políticas concretas (Global Financial Integrity, 2013). No deja de ser paradójico que el grupo de las principales potencias mundiales no sea capaz de poner en marcha las medidas a las que ellas mismas se han comprometido.

Sí es digna de mención, por el contrario, la apuesta que el G20 ha realizado en los últimos años por la transparencia, el seguimiento y la rendición de cuentas respecto del avance en sus propios compromisos adquiridos –que ya está generando una ingente cantidad de información detallada acerca de cada una de sus líneas de trabajo– y por la coherencia entre los objetivos específicos asumidos en materia de desarrollo y otras áreas de su trabajo, como la fiscalidad, la corrupción, el empleo, la energía o el comercio (G20, 2014).

**A** **INVERSIÓN** Desde su constitución, el G20 ha tenido entre sus objetivos específicos la promoción del comercio internacional y la lucha contra medidas comerciales proteccionistas aplicadas unilateralmente por los estados en defensa de sus propios intereses. En línea con este objetivo, el G20 aboga por la adopción de medidas desreguladoras y por un marco político e institucional que atraiga la IED y reduzca sus costes. El G20 argumenta que la adopción de estas medidas generará un beneficio mayor en los países en desarrollo que en el resto de países (en términos de empleo, aumento de renta, etc.). Recientemente, sus documentos y posicionamientos han comenzado a añadir alusiones a la necesidad de incorporar garantías o salvaguardas sociales o medioambientales a la aplicación de estas medidas y a la necesidad de preservar cierto espacio político para la implementación de políticas públicas en defensa del interés general (G20, 2014).



La construcción de un sistema fiscal internacional transparente ha sido el principal caballo de batalla del G20 desde su constitución. El trabajo del G20 en esta materia se ha centrado en tres aspectos. En primer lugar, luchar contra la elusión fiscal y evitar la transferencia artificial de beneficios por parte de las ETN, con el fin de que tributen en los países donde se produce el beneficio. Como se explicó en el capítulo introductorio, esta cuestión es especialmente importante para que los países en desarrollo puedan explotar las ventajas de su participación en las CGV. En segundo lugar, el G20 pretende aumentar la transparencia fiscal internacional mediante la lucha contra los paraísos fiscales y la mejora de los procedimientos de intercambio internacional de información fiscal. En tercer lugar, el G20 se ha propuesto garantizar que los países en desarrollo sean capaces de aprovecharse de los avances que se vayan consiguiendo en las anteriores materias.

Muy relacionado con sus objetivos en el ámbito de la fiscalidad internacional, el G20 también ha destacado en los últimos años por su priorización de la lucha contra la corrupción. Siendo éste un ámbito donde ya existen instrumentos jurídicos internacionales, el G20 ha puesto el énfasis en superar la brecha de implementación y ejecución de los compromisos existentes (G20, 2012). Por un lado, está promoviendo la evaluación horizontal del nivel de implementación por parte de los países del G20 del Convenio de Naciones Unidas contra la corrupción –incluida la participación de las empresas y la sociedad civil de cada país en las evaluaciones y la publicación de los resultados– y la rápida respuesta a las debilidades de cumplimiento detectadas durante el proceso. Por otro, se propone impulsar el cumplimiento de los estándares asumidos en el marco del Convenio anticohecho de la OCDE (OCDE, 1997) en relación con los sobornos vinculados a la actividad de las ETN. Además, se ha propuesto impulsar la acción internacional en otros tres aspectos concretos: combatir el lavado de dinero –como actividad intrínsecamente relacionada con las conductas corruptas–; promover la recuperación internacional de activos provenientes de la corrupción –incluida la elaboración de planes nacionales de recuperación de activos en cada país del G20<sup>54</sup>–; y fomentar la adopción de medidas para proteger a las personas que denuncian e informan sobre conductas corruptas.

---

<sup>54</sup> España elaboró su guía en 2013, que fue publicada con el título de: *Step-by-Step. Guide for Asset Recovery from G20 Countries. Spain* (Gobierno de España, 2013c). Las guías nacionales elaboradas hasta la fecha pueden consultarse en <https://g20.org/resources/> (Consultado el 1 de julio de 2014).

**Tabla 2:** Participación y relevancia de los principales actores internacionales en los siete ámbitos de la política de internacionalización de la empresa<sup>(\*)</sup>

	<b>Unión Europea</b>	<b>Naciones Unidas</b>	<b>OCDE</b>	<b>G20</b>
<b>Protección y promoción de inversiones</b>	<p>APPRI</p> <p>Tratados de libre comercio OMC</p> <p>Documentos de orientación política <sup>(1)</sup></p>	<p>Análisis de relación IED-Desarrollo</p> <p>Propuesta de modelo alternativo de APPRI</p>		<p>Promoción sistema comercial internacional</p> <p>Lucha contra proteccionismo</p>
<b>Apoyo e incentivo financiero</b>	<p>Rendición de cuentas de ECA europeas</p> <p>Asociación EDFI</p>		<p>Normas, principios y estándares internacionales aplicables a las ECA <sup>(2)</sup></p>	
<b>Fiscalidad</b>	<p>Intercambio de información fiscal</p> <p>Obligación de reporte de ETN extractivas</p> <p>Lucha contra fraude y elusión fiscal</p>		<p>Precios de transferencia</p> <p>Intercambio información fiscal</p> <p>Flujo ilícito de fondos desde países en desarrollo</p>	<p>Lucha contra elusión y evasión fiscal de ETN</p> <p>Transparencia fiscal, paraísos fiscales e intercambio de información</p>
<b>Corrupción</b>	<p>Tipificación de corrupción en internacionalización de empresas</p> <p>Promoción buen gobierno a través de política comercial</p> <p>Informe anticorrupción</p>	<p>Convención NN.UU contra corrupción</p>	<p>Convenio anticohecho de la OCDE</p>	<p>Implementación y ejecución de compromisos internacionales existentes</p>

<b>Cooperación al desarrollo</b>	Protagonismo de sector privado en política de cooperación Cooperación financiera Fomento de IED como financiación del desarrollo		Foro Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda Criterios CAD	
<b>Derechos humanos</b>	Cláusulas específicas en tratados de libre comercio Promoción planes empresa y DD.HH Requisito para toda ayuda pública a empresas	Principios Rectores sobre empresas y DD.HH Declaración Tripartita sobre multinacionales y política social (OIT)	Lineas Directrices OCDE para empresas multinacionales	
<b>Responsabilidad Social Empresarial</b>	Promoción de concepto amplio de RSE Promoción de RSE en internacionalización de ETN europeas	Pacto Mundial		

**Leyenda:**

Importancia y relevancia ALTA	Importancia y relevancia MEDIA	Importancia y relevancia BAJA
-------------------------------	--------------------------------	-------------------------------

**Notas:**

- (\*) La Tabla 2 mide la relevancia de cada institución en función de su protagonismo y aportaciones efectivas en la construcción del marco jurídico y político internacional en cada uno de los siete ámbitos temáticos que, según la propuesta de esta investigación, configuran la política española de internacionalización de la empresa.
- (1) Comunicación de la CE "Una Europa global: competir en el mundo" (Comisión Europea, 2006); Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos y las normas sociales y medioambientales en los acuerdos comerciales internacionales (Parlamento Europeo, 2012); Comunicación de la CE: "Comercio, crecimiento y desarrollo: una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados" (Comisión Europea, 2012d) y Plan de acción del marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia, del Consejo Europeo (Consejo Europeo, 2012).
- (2) Enfoques Comunes para los créditos a la exportación con apoyo oficial y la diligencia debida en materia medioambiental y social (OCDE, 2012a) y Directrices para promover el préstamo sostenible de créditos oficiales a la exportación a países de renta baja (OCDE, 2008).



# La política española de internacionalización de la empresa: actores y compromisos

Este tercer capítulo está dedicado a los actores españoles de la política de internacionalización de la empresa. En él se analizan, en primer lugar, los compromisos –nacionales e internacionales, jurídicamente vinculantes y no vinculantes, implementados y no implementados– adquiridos por España, que tienen relevancia para el desarrollo y que versan sobre alguno de los siete ámbitos temáticos propuestos en esta investigación. En segundo lugar, se presenta una selección de los principales actores de la Administración española a efectos de la política española de internacionalización de las empresas, se detallan los principales mecanismos a través de los cuales la llevan a cabo y se analizan los principales rasgos de la cultura organizativa de la Administración española que son relevantes para la internacionalización de las empresas desde la óptica de la coherencia de políticas para el desarrollo.

## 3.1. Compromisos

España está legalmente obligada –por el principio de coherencia de políticas para el desarrollo– a que los objetivos de lucha contra la pobreza y de promoción del desarrollo internacional y los derechos humanos *informen* el resto de sus políticas. La formulación legal del principio de coherencia de políticas para el desarrollo en España proviene del artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (BOE, 1998). Como ya se ha detallado en el apartado 2.1, la normativa comunitaria también recoge el principio de coherencia de políticas para el desarrollo<sup>55</sup>.

La recientemente aprobada Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE, 2014a) supone un paso atrás en la consolidación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo en el ordenamiento jurídico español. La única mención explícita a la coherencia en esta ley está referida a la necesidad de garantizar la *coherencia interna de la política exterior* –no la coherencia “para el desarrollo”–. La coherencia no se encuentra, además, entre los siete principios rectores de la acción exterior del Estado, ni entre las cinco exigencias fundamentales a las que esta va a dar preferencia. Además, la ley cita como objetivos de la política exterior de España la promoción de los intereses económicos de España en el exterior y la lucha contra la pobreza y el cambio

<sup>55</sup> Véanse los artículos 21.1 y 2 del texto que el Tratado de Lisboa consolidó del Tratado de la Unión Europea y los artículos 207 y 208 del texto que el Tratado de Lisboa consolidó del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

climático, pero no detalla si existe jerarquía política entre ambos, ni articula cómo proceder en caso de conflicto, ni incluye disposición alguna que recoja la obligación de coherencia de políticas para el desarrollo de la ley de 1998.

La obligación derivada del principio de coherencia de políticas para el desarrollo no es específica del ámbito de la política española de internacionalización de la empresa, pero sí se le aplica. A continuación se analizan los principales compromisos adquiridos por España en los siete ámbitos temáticos de la presente investigación; ámbitos en los que la obligación genérica de coherencia de políticas para el desarrollo ha de ser concretada y desarrollada normativa y procedimentalmente.

**A** Los acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) son tratados bilaterales de naturaleza recíproca que constituyen el principal instrumento de política comercial del que España dispone para promover y proteger las inversiones de las empresas españolas en el extranjero. Su objetivo es proporcionar un contexto estable y favorable para la IED y ofrecer garantías al inversor –en el plano del derecho internacional– ante los posibles riesgos políticos y jurídicos de su inversión en el territorio del otro Estado parte (véase Anexo 1 para una completa descripción de las principales características de los APPRI).

La relevancia de los APPRI para el desarrollo proviene del marco de derechos y obligaciones que establece entre las partes y de su capacidad para influir en las características de las inversiones que se realicen –la combinación de *factores, mecanismos y procesos*, mencionada en el capítulo introductorio (Olivé y Pérez, 2013)– y, por tanto, de su influencia sobre el impacto que la IED vaya a generar en la sociedad que la recibe en aspectos tan variados como la cantidad y calidad del empleo creado, el impacto medioambiental, la oferta y prestación de servicios, la relación con colectivos sociales vulnerables o la generación de recursos fiscales propios en el país receptor.

La existencia de un sistema que proteja a los inversores frente a tratos discriminatorios, confiscatorios o injustificados por parte del Estado receptor debe considerarse inicialmente como positiva. Desde la perspectiva del desarrollo, el problema de los APPRI proviene de la forma en la que estos acuerdos definen e interpretan las *agresiones al inversor*, de la forma en la que la protección es llevada a cabo y de la ausencia de obligaciones similares exigidas al inversor (Pérez, 2014). Como consecuencia de este diseño, los APPRI priorizan de forma desproporcionada la garantía de una fuerte protección jurídica al inversor frente a la defensa del *espacio político* necesario para que el Estado pueda promover otros posibles intereses en conflicto –entre los que se pueden encontrar el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de estándares sociales, ambientales y fiscales o la protección de los derechos humanos– (UNCTAD, 2012).

España tiene en la actualidad 62 APPRI en vigor<sup>56</sup> –30 de ellos son con países

---

<sup>56</sup> Puede encontrarse más información acerca de los países con los que España ha celebrado estos acuerdos y acceder a los textos en la página web de la Secretaría de Estado de Comercio, Gobierno de España: <http://www.comercio.mineco.gob.es/es-es/inversiones->

de renta media-baja y el resto con países de economías emergentes– y ha firmado otros 11 APPRI que aún no están en vigor, a la espera de su ratificación parlamentaria<sup>57</sup>. Estos acuerdos deberían incorporar compromisos específicos para la aplicación del principio de coherencia de políticas. Sin embargo, como se analizará con más detalle en el cuarto capítulo, la inclusión en estos acuerdos del contenido necesario para garantizar que la inversión privada española es promotora de desarrollo y respetuosa con los derechos humanos ha sido muy débil y los APPRI españoles no han incorporado ninguna de las mejoras que desde la comunidad internacional y los países de nuestro entorno se han propuesto en esta materia (Pérez, 2014). Por lo tanto, no existen a día de hoy en España compromisos nacionales jurídicamente vinculantes que incorporen el enfoque de desarrollo en materia de IED.

España sí tiene asumidas obligaciones de coherencia de políticas para el desarrollo relacionadas con los acuerdos y contratos internacionales de inversión que emanan de los Principios Rectores de Naciones Unidas para las empresas y los derechos humanos (Naciones Unidas, 2011). Estas serán analizadas más adelante en el apartado que este mismo capítulo dedica específicamente a la protección de los derechos humanos.

La legislación comunitaria (UE, 2011b)<sup>58</sup> establece que los Estados miembros deben garantizar que sus sistemas nacionales de crédito a la exportación (ECA) observen los objetivos y las obligaciones de la UE en relación con los derechos humanos, el medioambiente, el cambio climático o la coherencia de políticas para el desarrollo<sup>59</sup>. Esta obligación ha sido incorporada a la reciente legislación española aplicable a CESCE (BOE, 2014b) a través de una mención genérica a que “la cobertura de riesgos por cuenta del Estado deberá desarrollarse de conformidad con los acuerdos y convenios internacionales de los que España sea

---

exteriores/acuerdos-internacionales/acuerdos-promocion-proteccion-reciproca-inversiones-appri/paginas/lista-appri-vigor.aspx (Consultado el 10 de julio de 2014).

<sup>57</sup> Ocho de ellos se han firmado con países de África Subsahariana (Angola, R.D Congo, Etiopía, Gambia, Ghana, Mauritania, Mozambique y Senegal), dos con países de la Península Arábiga (Bahrein y Yemen) y el último con Haití.

<sup>58</sup> Este Reglamento tiene como principal objetivo extender a la UE la aplicación del Consenso OCDE, oficialmente llamado Acuerdo general sobre líneas directrices en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial (OCDE, 2013b). Este Acuerdo no ha sido analizado específicamente en esta investigación dado que su ámbito de aplicación no es la inversión extranjera sino la exportación que, como se explicó en la introducción, no es objeto de este análisis. Sin embargo, la normativa comunitaria elaborada para extender su aplicación a la UE ha sido aprovechada para incorporar nuevas exigencias de transparencia y rendición de cuentas a las ECA de los Estados miembros.

<sup>59</sup> En concreto, el 4º considerando del Reglamento 1233/2011 (UE, 2011b) hace referencia a que “los Estados miembros deben cumplir las disposiciones generales de la Unión referentes a la acción exterior, 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 cuando establezcan, desarrollen y apliquen sus sistemas nacionales de crédito a la exportación y cuando realicen su supervisión de las actividades relativas a los créditos a la exportación con apoyo oficial”.

**B** parte” y a que “se deberá contrastar que los proyectos a los que se da cobertura oficial adoptan prácticas y medidas adecuadas de prevención y mitigación de los riesgos medioambientales”. Como será analizado en detalle en el capítulo siguiente, no puede considerarse que esta normativa incorpore los requisitos mínimos de coherencia de políticas para el desarrollo exigidos por la UE.

La misma normativa comunitaria obliga también a cada Estado miembro a presentar a la CE un informe anual de las actividades de sus ECA con el fin de aumentar la transparencia en esta materia en el seno de la UE y ha considerado los Enfoques Comunes de la OCDE (OCDE, 2012a) como el estándar internacional de referencia. En aplicación de esta legislación, el Gobierno español remite anualmente un informe describiendo la forma en la que CESCE –la ECA española– al otorgar los créditos tiene en cuenta los riesgos medioambientales y de corrupción y los impactos sociales, sobre los derechos humanos y sobre la deuda del país receptor<sup>60</sup>. En el caso de España, estos informes sólo son públicamente accesibles debido a los estándares comunitarios de acceso público a la información, ya que el Gobierno español no los publica.

Cuando España concede seguros de crédito o créditos concesionales a entidades públicas de terceros países (o a entidades privadas de estos países, pero de cuya deuda responda su Estado) para que contraten servicios con empresas españolas, este país contrae deuda pública con España por el importe de la obligación asumida. Cuando el tercer país es un país de renta baja, España está obligada a garantizar que los créditos se otorgan siguiendo criterios de préstamo responsables y sostenibles con el fin de minimizar el impacto potencial en la generación de deuda de los países de destino. Esta obligación –cuyos estándares internacionales vienen determinados por las Directrices de la OCDE (OCDE, 2008)– fue recogida en la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa (BOE, 2006). Posteriormente ha sido desarrollada en varias normas más específicas, como la Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española (BOE, 2010a), que establece que para cada proyecto que reciba apoyo oficial a través del seguro de crédito, CESCE deberá analizar el nivel de endeudamiento del país. Para el caso de los *países pobres altamente endeudados* (HIPC en sus siglas en inglés), esta ley establece que sólo se podrán asegurar estas operaciones cuando lo autorice la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) que valorará: el impacto del crédito objeto de cobertura sobre la deuda del país receptor, el previsible impacto sobre el desarrollo del mismo, las recomendaciones de endeudamiento del país formuladas por las instituciones financieras multilaterales, la naturaleza del proyecto y la relevancia del mismo desde el punto de vista de la internacionalización y las relaciones bilaterales.

Por su parte, la Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo Europeas (EDFI, por sus siglas en inglés) exige a los Estados miembros de la UE que incorporen en sus respectivas instituciones financieras de desarrollo una meto-

---

<sup>60</sup> Véase el Anexo I, art. 2, del Reglamento 1233/2011 (UE, 2011b).



dología y unos estándares y criterios comunes –contenidos en la Declaración de Principios de Financiación Responsable (EDFI, 2009)– para garantizar que los proyectos empresariales que financian promuevan el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países de destino de la inversión<sup>61</sup>. En España la institución financiera de desarrollo –miembro de la EDFI– es COFIDES (Compañía Española de Financiación del Desarrollo)<sup>62</sup>. En aplicación de los estándares de la EDFI, COFIDES gestiona los riesgos sociales y medioambientales de los proyectos presentados, mediante un formulario a las empresas que les permite categorizar cada proyecto en función de su nivel de riesgo y detectar las cuestiones potencialmente más problemáticas que requieran de mayor seguimiento. Desde 2006, COFIDES realiza una valoración del impacto en desarrollo de los proyectos financiados<sup>63</sup>, que es revisada cada dos años para dar seguimiento al progreso de los indicadores de desarrollo previstos. A pesar de ser la institución española de apoyo a la internacionalización de las empresas que más seriamente ha incorporado las consideraciones de impacto en desarrollo, esta tiene aún mucho margen de mejora, como se analizará en el capítulo siguiente.

Por último, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial ejerce internacionalmente su influencia mediante sus Normas de Desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social (Corporación Financiera Internacional, 2012) que establecen criterios a seguir en relación con la gestión del impacto medioambiental y social de los proyectos financiados. Su relevancia deriva de su influencia sobre la OCDE y sobre las normativas y procedimientos de otros bancos e instituciones financieras de desarrollo de todo el mundo. A pesar de no estar obligadas a ello, muchas instituciones nacionales –incluidas las españolas– optan por adoptar el posicionamiento decidido por la CFI cuando, por ejemplo, deben posicionarse en relación a nuevas temáticas sobre las que sus países no tienen aún posición política o normativa específica aplicable<sup>64</sup>. Este ha sido recientemente el caso con el posicionamiento de la CFI acerca de los proyectos de inversión que implican adquisiciones masivas de tierra<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> La página web de la Association of European Development Finance Institutions (EDFI) puede consultarse en [www.edfi.be](http://www.edfi.be) (Consultado el 20 de julio de 2014).

<sup>62</sup> La página web de COFIDES puede consultarse en [www.cofides.es](http://www.cofides.es) (Consultado el 20 de julio de 2014). COFIDES canaliza su financiación por cuenta del Estado a través de los fondos FLEX (Fondo para Inversiones en el Exterior) y FONPYME (Fondo para Inversiones en el Exterior de las Pymes).

<sup>63</sup> La metodología empleada se llama RIO (*Rating* de impacto de las operaciones), y su análisis de impacto incorpora consideraciones macro y microeconómicas del país de destino de la inversión, así como cuestiones medioambientales, sociales y de buen gobierno.

<sup>64</sup> Información obtenida en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos y responsables institucionales durante la investigación. Véase el anexo 3 para una relación de todas las entrevistas realizadas.

<sup>65</sup> Para más información sobre el posicionamiento público de la CFI sobre esta cuestión véase: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/08/world-bank-group-access-to-land-is-critical-for-the-poor> (Consultado el 25 de julio de 2014).

**B** En febrero de 2014, por indicación de la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE 2014b), se elaboró el primer Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española (MINECO, 2014a). Este plan plasma toda la acción del Gobierno en materia de fomento de la internacionalización para el bienio 2014-2015, con el objetivo de mejorar la competitividad y la maximización de la contribución del sector exterior al crecimiento y la creación de empleo. Aunque el plan contiene algunas medidas orientadas a la apertura comercial de mercados extranjeros para los productos e inversiones españolas –más relacionadas con la protección y promoción de inversiones, analizadas en el punto anterior–, el grueso del plan está dedicado a medidas de apoyo financiero y promoción comercial para la expansión exterior de las empresas españolas. El Gobierno se compromete a dotar de nuevos fondos y a reformar algunos de los principales instrumentos e instituciones especializadas en esta materia (COFIDES, CESCE o FIEM) para servir de forma más eficaz a las necesidades de las empresas (medidas 14, 15, 17, 20, 21, 22, y 23); a poner todos los medios –financieros y políticos– disponibles para que las empresas españolas aumenten su acceso a licitaciones internacionales –incluidas las financiadas por instituciones multilaterales de desarrollo y fondos de cooperación de la UE (medidas 18, 19, 25 y 32)–; y a que las embajadas y otros entes del servicio exterior del Estado realicen una mayor contribución para apoyar la internacionalización de las empresas (25 y 26). Como se analizará con más detalle en el capítulo cuarto, en este plan hay una ausencia absoluta de la perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo. No contiene ninguna medida referida a los compromisos asumidos por España en materia social, medioambiental o de derechos humanos; no contiene ninguna medida para incentivar una IED española generadora de desarrollo; y la única mención al desarrollo internacional es para referirse a los fondos multilaterales de desarrollo como “una de las principales fuentes de financiación disponibles en la actualidad” para la internacionalización de las empresas españolas.

**FISCALIDAD** Desde 2011, los Estados miembros de la UE han asumido un conjunto de compromisos para intercambiar información fiscal de forma más rápida y eficaz (UE, 2011c), reconociendo que el intercambio automático e incondicional de información es el medio más eficaz para luchar contra el fraude y la evasión fiscal. En concreto, España está obligada a intercambiar información relativa a casos particulares cuando así lo solicite otro Estado miembro, a llevar a cabo las investigaciones necesarias para obtenerla, a proporcionar información espontáneamente en una serie de casos tasados, a cumplir estas obligaciones dentro de los plazos establecidos y a nombrar una oficina que servirá de enlace con las respectivas oficinas de los otros Estados miembros<sup>66</sup>. Además, España tiene 49 acuerdos bilaterales de intercambio de información en vigor con países en desarrollo (OCDE, 2014b: 62). En la evaluación hecha por la OCDE para deter-

<sup>66</sup> En España, esta oficina se encuentra en el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria (MHyAAPP). Para más información véase: [http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio\\_es\\_ES/Aduanas\\_e\\_Impuestos\\_Especiales/La\\_Aduana\\_Espanola/Servicios\\_Centrales/Departamento\\_de\\_Aduanas\\_e\\_Impuestos\\_Especiales\\_.shtml](http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/Inicio_es_ES/Aduanas_e_Impuestos_Especiales/La_Aduana_Espanola/Servicios_Centrales/Departamento_de_Aduanas_e_Impuestos_Especiales_.shtml) (Consultado el 20 de enero de 2015).

minar el cumplimiento por sus Estados miembro de los estándares internacionales de intercambio de información fiscal, España consta como cumplidora (OCDE, 2013e).

En julio de 2015 España tendrá que haber comenzado a aplicar la normativa europea (UE, 2013b) que obliga a las empresas extractivas europeas de los sectores de los hidrocarburos, minerales y madera a reportar –desagregando por proyecto y país– todos los pagos superiores a 100.000 euros que realicen a los gobiernos y otras autoridades públicas de los países donde operan<sup>67</sup>. Inicialmente, la UE no exige que la información suministrada por las compañías sea auditada, aunque podrá incorporarse esta exigencia tras la primera revisión de la directiva, que tendrá lugar en 2018.

La CE instó en 2012 a los Estados miembro a revisar sus respectivos ordenamientos jurídicos para poner freno a las *prácticas fiscales agresivas de las empresas transnacionales*, empleadas para llevar a cabo prácticas de elusión fiscal (CE, 2012b). En muchas ocasiones, los convenios para evitar la doble imposición acaban permitiendo a las empresas realizar una “doble no-tributación” o una “doble deducción fiscal”. Por ello, la CE ha recomendado a los Estados miembros no eximir de tributación aquellas fuentes de ingresos por las que la empresa tampoco vaya a tributar en el otro Estado parte del Convenio y no permitir a las empresas que se deduzcan gastos empresariales que ya hayan sido deducidos en el otro Estado parte<sup>68</sup>. Como se expondrá detalladamente en el cuarto capítulo, ninguno de los nuevos convenios negociados por España después de 2012 han recogido alguna de estas recomendaciones<sup>69</sup>. A finales de 2014 el Consejo de la UE decidió obligar a los Estados miembros a tomar medidas contra estas prácticas fiscales agresivas de las ETN (Consejo de la UE, 2014). En respuesta a esta nueva obligación, España habrá tenido que llevar a cabo antes de finales de 2015 las reformas legislativas necesarias para negar la validez de los mecanismos de ingeniería fiscal que hayan sido establecidos por las empresas sin base económica real y con el único objetivo de eludir impuestos.

También en 2012, la CE recomendó a los Estados miembro aplicar una serie de medidas contra cualquier tercer país que no cumpliera con los estándares internacionales de “buen gobierno en materia fiscal”<sup>70</sup> –léase, *paraísos fiscales*–,

---

<sup>67</sup> Los Estados miembros están autorizados a posponer la aplicación de la normativa hasta el 1 de enero de 2016.

<sup>68</sup> Para consultar los convenios para evitar la doble imposición ratificados por España véase: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/cdi.aspx>.

<sup>69</sup> En enero de 2015 había 11 convenios de doble imposición en los que España es parte a la espera de ratificación parlamentaria para su entrada en vigor, que no han podido ser analizados, al no estar los textos aún disponibles.

<sup>70</sup> En esta ocasión, la Comisión Europea emplea la expresión “ incumplimiento de los estándares internacionales de buen gobierno en materia fiscal” para referirse a los paraísos fiscales. Y los estándares internacionales a los que hace referencia son los

**C** entre las que se encuentra la publicación de listas negras con los países no cumplidores y la renegociación, revisión o cancelación de los convenios para evitar la doble imposición en vigor con dichos Estados (CE, 2012c).

En materia de blanqueo internacional de capitales, España es miembro de la organización intergubernamental Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o Financial Action Task Force, FATF)<sup>71</sup> y ha suscrito –junto con otros 179 países– los estándares internacionales para combatir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, comúnmente conocidos como Recomendaciones FATF (FATF, 2012). En aplicación de estas recomendaciones, España debe adoptar medidas concretas, como exigir que todas las entidades financieras españolas apliquen la debida diligencia respecto a las actividades de sus clientes e identifiquen correctamente a los propietarios y beneficiarios reales de los fondos que manejan o garantizar que las normativas aplicables y los procedimientos administrativos de supervisión funcionan correctamente. En el cuarto capítulo se analiza el grado de cumplimiento de España según las evaluaciones periódicas que realiza la FATF de los países suscriptores.

Por último, el Gobierno español incluyó en el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (MAEC, 2013a) el compromiso de trabajar para la modernización de la gestión de las políticas públicas de los países socios en el área de las políticas fiscales. El mismo plan director señala que durante su periodo de vigencia, el Gobierno priorizará su trabajo sobre la coherencia de políticas para el desarrollo en los ámbitos del comercio internacional y la evasión fiscal, para lo cual presentaría durante el primer semestre de 2014 una hoja de ruta específica sobre estas dos materias, elaborada por la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID).

**CORRUPCIÓN D** El compromiso más explícito que España ha asumido en materia de lucha contra las conductas corruptas que se dan en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales es la tipificación de estas conductas como delito en el Código Penal español. Así, el artículo 445 del Código Penal español (BOE, 2010c) recoge el delito de corrupción en transacciones comerciales internacionales, consistente en “corromper o intentar corromper a un funcionario público extranjero o de organizaciones internacionales mediante el ofrecimiento, promesa o concesión de cualquier beneficio indebido con el fin de que actúen o se abstengan de actuar en el ejercicio de sus funciones públicas relativas a actividades económicas internacionales”. El Código Penal prevé para los infractores –además de las penas de cárcel y multa– la prohibición de contratar con el sector público, de obtener subvenciones o ayudas públicas, de gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por un periodo de siete a doce años. Desde 2010, el Código Penal amplió el concepto de *funcionario*

---

propuestos por el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE. Para más información, ver: <http://www.oecd.org/tax/transparency/> (Consultado el 21 de julio de 2014).

<sup>71</sup> Para más información sobre el Grupo de Acción Financiera Internacional, véase: <http://www.fatf-gafi.org/> (Consultado el 24 de julio de 2014).

*público* para incluir a los funcionarios de la UE y de los Estados miembro (artículo 427) e incorporó la posibilidad de considerar directamente a las personas jurídicas como responsables de este delito (artículo 445.2).

Por otro lado, las leyes españolas que regulan específicamente el funcionamiento de los instrumentos públicos de apoyo a la internacionalización de la empresa también hacen alusión a la obligación de cumplir con los compromisos internacionales en materia anticorrupción (BOE, 2010a y BOCG, 2014). En algunos casos, la propia ley exige como requisito previo para recibir el apoyo público que las empresas certifiquen que cumplen con lo establecido en los acuerdos internacionales suscritos por España en materia de lucha contra la corrupción y establecen que no podrán ser beneficiarias empresas que hayan participado en prácticas corruptas<sup>72</sup>. En otros casos, estas cuestiones se desarrollan en las normativas de funcionamiento interno de cada institución o instrumento que exigen, por ejemplo, que las empresas solicitantes presenten una declaración de haberse adherido a los requisitos anticorrupción de la OCDE e incluyen una cláusula de rescisión en caso de soborno en todos los contratos suscritos. Algunas instituciones disponen además de protocolos internos para reportar casos de corrupción y, en caso de tener sospechas sobre alguna empresa, consultan *listas negras* internacionales, información disponible en prensa o realizan cuestionarios a las empresas sobre su implementación de mecanismos internos de control. En el cuarto capítulo se analizará la efectividad de estos procedimientos anticorrupción instaurados en el sistema español de apoyo a la internacionalización de las empresas.

De los diversos acuerdos internacionales en materia anticorrupción de los que España es parte también se derivan compromisos específicos<sup>73</sup>, como son disponer de instituciones con las capacidades necesarias para investigar y condenar; ofrecer protección a las personas que informen sobre casos de corrupción; dar señales inequívocas de que la lucha contra la corrupción de las empresas nacionales en el extranjero es una prioridad política, etc. Como se analizará con detenimiento en el próximo capítulo, las evaluaciones internacionales a las que

---

<sup>72</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 5.5 de la Ley 11/2010, de 28 de junio, de Reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española (BOE, 2010a).

<sup>73</sup> Los principales acuerdos internacionales anticorrupción son la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (ONU, 2003), el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de la Unión Europea o de los Estados miembros (UE, 1997) y el Convenio anticohecho de la OCDE (OCDE, 1997). Este Convenio ha sido complementado por sucesivas recomendaciones del Consejo de la OCDE: Recomendación del Consejo sobre la corrupción y los créditos a la exportación que gozan de ayuda pública (OCDE, 2006), Recomendación del Consejo para reforzar la lucha contra la corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (OCDE, 2009a) y la Recomendación del Consejo sobre medidas fiscales para reforzar la lucha contra la corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (OCDE, 2009b).

**D** España ha sido sometida recientemente en esta materia señalan que aún no ha implementado satisfactoriamente varios de estos compromisos internacionales, como es el caso de la creación de una agencia anticorrupción que goce de la independencia necesaria, la aplicación efectiva del régimen penal vigente o la denegación de la deducción tributaria para los gastos de las empresas que constituyan soborno (OCDE, 2012b).

Los organismos y foros internacionales más activos en materia anticorrupción –UE, OCDE, Naciones Unidas y G20– han incorporado entre sus prioridades la congelación de cuentas y la recuperación internacional de capitales procedentes de la corrupción, al considerar que se trata de un eslabón esencial para dar una eficaz respuesta a las prácticas corruptas de escala transnacional. Entre los compromisos asumidos por los países está el disponer de estrategias nacionales específicas para esta materia y de instituciones con los medios y capacidades necesarios; adherirse a las mejores prácticas internacionales, especialmente las relacionadas con la cooperación policial y judicial internacional; e incorporar este asunto en las estrategias de cooperación internacional con los países socios. Como se analizará en el cuarto capítulo, España ha progresado adecuadamente en los aspectos formales de esta materia, pero aún tiene un comportamiento deficiente en cuanto a su efectiva colaboración en la ejecución de recuperaciones internacionales de capitales robados.

**DD.HH** Los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (Naciones Unidas, 2011) no establecen nuevas obligaciones de derecho internacional, ni reducen las obligaciones legales a las que los Estados están sujetos de conformidad con las normas de derecho internacional en materia de derechos humanos. Por ello, los compromisos asumidos por el Gobierno español en el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos<sup>74</sup> no deben interpretarse como una revisión –expansiva o restrictiva– de estas obligaciones, que existen y deben cumplirse con independencia del contenido del plan. Este sí sirve, sin embargo, para conocer con precisión las intenciones que el Gobierno español tiene respecto a la implementación de dichas obligaciones: tanto las acciones concretas que tiene previsto adoptar, como los asuntos en los que no existe intención de avanzar ni comprometerse en los próximos años.

Como se analiza a continuación y se verá con más detalle en el capítulo cuarto, con este plan el Gobierno ha optado claramente por un enfoque de sensibilización e incentivos positivos a las empresas, dejando en un segundo plano la adopción de compromisos exigibles y el control y sanción de las conductas empresariales. Es este desequilibrio el que ha generado las mayores críticas al borrador del plan por parte de las organizaciones de la sociedad civil que

---

<sup>74</sup> En el momento de cierre de este informe, el Plan de Empresa y Derechos Humanos del Gobierno español aún no había sido aprobado. El borrador definitivo (Gobierno de España, 2014) fue remitido al Consejo de Ministros en verano de 2014 y no hay información oficial respecto al plazo previsto de aprobación ni a las razones del retraso.

han participado en el proceso, junto con la tibieza de la respuesta prevista por la Administración ante las potenciales violaciones de derechos humanos que puedan cometerse por parte de empresas españolas. El borrador final del plan no concreta qué departamentos ministeriales estarán encargados de ejecutar cada uno de los compromisos asumidos, a diferencia de otros planes, como el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 (MINECO, 2014), que incluye anexos con una descripción pormenorizada de la participación esperada de diez ministerios distintos. Por último, al plan español le falta firmeza y concreción, en contraste con el tono y contenido de los otros planes nacionales aprobados hasta el momento, como se verá en el cuarto capítulo.

Estas son las principales características del plan, en su borrador final:

- El Gobierno asume, en primer lugar, una serie de compromisos de carácter procedimental. La Comisión de Seguimiento –creada *ad hoc* en los primeros tres meses desde la aprobación del plan y compuesta por representantes de los ministerios involucrados– establecerá una ficha de seguimiento para cada una de las medidas del plan, evaluará anualmente su ejecución y su presidente comparecerá ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para dar cuenta del grado de ejecución (Gobierno de España, 2014: 10-11). Un año después de la aprobación del plan, esta comisión impulsará la realización de un diagnóstico exhaustivo sobre las políticas, legislación e instrumentos existentes en España y su adecuación para el cumplimiento de los Principios Rectores. En concreto, se analizarán los vacíos en el cuerpo normativo del Estado; las incoherencias en los sistemas legales y administrativos –en especial los relacionados con la internacionalización de las empresas–; los mecanismos de diligencia debida de las empresas en el cuerpo normativo del Estado; el sistema estatal de reparaciones –judiciales y extrajudiciales– existente; la aplicación en las memorias de las empresas españolas de los criterios y recomendaciones internacionales en la materia; y la incorporación de los Principios Rectores y del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo en el marco de las directrices de la acción y servicio exterior del Estado<sup>75</sup>.
- En segundo lugar, en el plan abundan los compromisos de sensibilización e incentivo positivo para que las empresas conozcan e incorporen voluntariamente las disposiciones relativas a la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos. Así, el Gobierno llevará a cabo una campaña de sensibilización, de formación y de asesoramiento para dar a conocer a las empresas qué se espera de ellas en cuanto al respeto de los derechos humanos. La campaña pondrá especial énfasis en la cuestión de la diligencia debida y en las empresas en las que el Estado tenga participación, a las que brinde apoyo financiero, diplomático o de otra índole y

---

<sup>75</sup> Véase la medida 2 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014: 12).

**F** las que hayan recibido el aval de Marca España<sup>76</sup>. El Gobierno asistirá a las empresas –a través de las representaciones de España en el exterior– en una fase temprana para determinar, prevenir y mitigar los riesgos que entrañen sus actividades para los derechos humanos<sup>77</sup>. También promoverá que las empresas incorporen procedimientos o sistemas internos de prevención y mitigación de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, con especial atención a los supuestos en los que las empresas no sean las causantes directas (en alusión a las cadenas globales de valor de las ETN). El Gobierno estudiará la posibilidad de implementar antes de finales de 2015 un sistema de incentivos –económicos, comerciales, de visibilidad e imagen, etc.– para las empresas que cumplan una serie de indicadores de buenas prácticas en materia de respeto de los derechos humanos. Este sistema de incentivos permitirá, además, reconocer a través de una certificación a las empresas que se sometan voluntariamente a una evaluación externa e independiente del impacto de sus actividades sobre los derechos humanos<sup>78</sup>. Por último, el Gobierno sensibilizará a las empresas sobre su deber de reparar las consecuencias negativas que hayan provocado o contribuido a provocar y promoverá que establezcan mecanismos de reparación adecuados a nivel operativo<sup>79</sup>.

- En tercer lugar, el Gobierno se compromete a llevar a cabo en el plazo de un año desde la aprobación del plan una campaña de información y capacitación dirigida a todos los organismos públicos españoles relevantes para asegurar la correcta implementación de los Principios Rectores. Estas medidas alcanzarán a las misiones diplomáticas, oficinas consulares, agencias encargadas de la internacionalización empresarial –en España y en el exterior–, instituciones estatales que apoyan la creación y competitividad de las empresas españolas, la AECID y las Oficinas Técnicas de Cooperación<sup>80</sup>.
- En cuarto lugar, el Gobierno desarrolla en el plan una serie de medidas para tratar de influir sobre las conductas de las empresas a través de las herramientas de fomento de la internacionalización empresarial. En el plazo de un año desde su aprobación, el Gobierno llevará a cabo un plan de acción específico para garantizar la coherencia entre estas políticas de apoyo a la internacionalización y los Principios Rectores. El plan de acción desarrollará cómo las Administraciones pueden condicionar, modular o revisar sus

---

<sup>76</sup> Véanse las medidas 7-9 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).

<sup>77</sup> Véase la medida 17 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).

<sup>78</sup> Véanse las medidas 27-29 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).

<sup>79</sup> Véase la medida 30 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).

<sup>80</sup> Véanse las medidas 10, 13 y 22 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).



apoyos al estricto respeto de los derechos humanos, para lo cual se prevé la realización de evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de los proyectos de inversión respaldados. El plan, sin embargo, sólo se compromete explícitamente a la denegación de apoyo público en los supuestos en los que concurra sentencia firme emitida por la autoridad judicial competente, violaciones graves de los derechos humanos y negativa de la empresa a cooperar para mitigar y reparar los daños causados. Debe entenderse, por tanto, que en los casos en los que no concurren simultáneamente estas tres condiciones, las medidas a adoptar serán menos contundentes que la denegación de apoyo<sup>81</sup>.

- En quinto lugar, el plan contiene una serie de compromisos para mejorar el acceso a la reparación por parte de las víctimas. Así, al año de aprobación del plan se presentará un informe sobre las posibilidades de desarrollar mecanismos judiciales de reparación de abusos por parte de empresas españolas. El plan también garantiza la existencia de un correcto sistema público de recepción de quejas por parte de afectados; se eliminarán cualquier tipo de obstáculos –legales o prácticos– de acceso a los mecanismos de reclamación judiciales y extrajudiciales estatales; y se ampliarán las competencias de la Fiscalía para la correcta investigación policial y judicial de las violaciones graves de derechos humanos<sup>82</sup>.
- Por último, en relación con la coherencia política entre los Principios Rectores y los acuerdos de comercio internacional, el Gobierno se compromete a incorporar en los acuerdos españoles referencias al respeto de los derechos humanos. En los acuerdos comerciales de la UE, España también promoverá la incorporación de estas referencias e impulsará que los acuerdos no limiten la capacidad de los Estados de cumplir su deber de protección. Similares compromisos asume el Gobierno en relación con los foros internacionales especializados y los organismos multilaterales de iniciativa financiera y comercial<sup>83</sup>.

El compromiso más significativo que España y el resto de los miembros de la comunidad internacional de donantes han realizado recientemente en relación con el vínculo entre la AOD y la agenda de internacionalización de las empresas es el relativo a *desligar* progresivamente la AOD y a avanzar hacia su *desvinculación* total, garantizando la transparencia en los procesos internacionales de contratación y promoviendo la participación en estos de empresas locales y regionales (Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2011: 4; Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2013: 5; y MAEC, 2013a: 116). En aplicación de este compromiso, la cooperación española se debería abstener de

<sup>81</sup> Véanse las medidas 12 y 20 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).

<sup>82</sup> Véanse las medidas 10, 21 y 31-35 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).

<sup>83</sup> Véanse las medidas 24 y 25 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).

**F** condicionar la concesión de cualquier donación o crédito hecha a cargo de los fondos de la AOD a que el país socio contrate los bienes o servicios con empresas españolas. De cumplirse este compromiso, se habría eliminado la forma más directa y habitual mediante la cual los donantes han aprovechado tradicionalmente los fondos de AOD para promover la expansión exterior de sus empresas nacionales. Como se verá en detalle más adelante, España en los últimos años ha mejorado en este aspecto (OCDE, 2013f) aunque con grandes deficiencias aún por resolver.

A raíz de la agenda internacional de eficacia de la ayuda y de financiación del desarrollo de los últimos años, la cooperación española se ha comprometido a promover la inversión privada, a crear nuevos instrumentos financieros y a apalancar recursos privados para el desarrollo a través de inversión pública (Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, 2011: 3 y Comisión Europea, 2014b). Los instrumentos y prácticas de esta nueva cooperación financiera española no están explícitamente orientados al fomento de la internacionalización de las empresas del país donante; sin embargo, abren un amplio campo de posibilidades para fusionar de nuevo los objetivos de estas dos agendas de la acción exterior española, con el riesgo de que sea la política de cooperación la que se instrumentalice al servicio de la política comercial.

Por su magnitud, la primera de estas herramientas en mencionarse debe ser el *Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE)*. El FONPRODE –creado en 2010 (BOE, 2010d) y reformado en el año 2014 (BOE, 2014b)– es el principal instrumento español de cooperación financiera. Desde 2011 hasta 2015 este fondo ha recibido 1.602,69 millones de euros, lo que supone el 13,2% de la AOD neta española presupuestada en dicho periodo<sup>84</sup>. El FONPRODE permite a la cooperación española realizar una gran variedad de operaciones financieras: otorgar préstamos y créditos y realizar donaciones –a Estados, administraciones descentralizadas, organismos multilaterales de desarrollo e instituciones financieras internacionales de desarrollo–; realizar préstamos a entidades financieras locales para la concesión de microcréditos; o adquirir participaciones temporales de capital en instituciones financieras privadas<sup>85</sup>. Todas estas operaciones deben ir dirigidas al desarrollo del tejido productivo endógeno de los países socios, al apoyo de pequeñas y medianas empresas y empresas de economía social o a responder a las necesidades de financiación en infraestructuras, mejora de servicios financieros y acceso a las TIC de los países socios (MAEC, 2103a: 102), respondiendo a los objetivos de la Estrategia de

---

<sup>84</sup> La información del presupuesto del FONPRODE para los años 2011-2013 ha sido obtenidos de la respuesta del Gobierno a la pregunta parlamentaria número 184/048139 de la diputada Irene Lozano, más información en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-496.PDF#page=137](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-496.PDF#page=137). La información del presupuesto del FONPRODE para los años 2014 y 2015 ha sido obtenida de la Ley de Presupuestos del Estado de los años 2014 y 2015, respectivamente (BOE, 2013c y BOE, 2014c). La información del presupuesto de AOD neta española ha sido obtenida de 2015: *Año Cero. La Realidad de la Ayuda 2014* (Oxfam Intermón, 2015).

<sup>85</sup> Véase el artículo 2 de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, en su redacción reformada en 2014 (BOE, 2014b).

Crecimiento Económico y Promoción del Tejido Empresarial de la cooperación española. No fue formalmente concebido, por lo tanto, como un instrumento de apoyo a la internacionalización de la empresa española, sino de promoción del crecimiento sostenido, sostenible e inclusivo en los países socios.

Sin embargo, como se verá con más detalle en el cuarto capítulo, la *reforma exprés* acometida recientemente por el Gobierno ha generado serias dudas de que esto vaya a seguir siendo así. La nueva regulación concede, por ejemplo, el protagonismo de la operativa del fondo a COFIDES –institución perteneciente a MINECO y cuyo perfil y mandato es eminentemente empresarial –; desaparece la mención explícita que la anterior norma realizaba a que el FONPRODE no supondría la participación de la cooperación española en la política de apoyo a la internacionalización de las empresa; y se relajan algunas exigencias de transparencia y evaluación presentes en la normativa anterior. A todo ello se une el hecho de que las inversiones del FONPRODE habilitan a las empresas españolas para acceder a facilidades de inversión y licitaciones de la UE y de OМУDES financieros (MAEC, 2013a: 103) y que el actual plan director reconoce expresamente que las inversiones del FONPRODE generarán oportunidades o sinergias para las empresas españolas con presencia en los países socios (MAEC, 2013a: 104). Aunque nada de lo anterior permita prejuzgar el uso futuro que se vaya a hacer de los fondos de FONPRODE para promover la internacionalización de la empresa española, en su conjunto sí son indicios significativos de un riesgo real de instrumentalización de esta herramienta de cooperación.

En segundo lugar, hay que mencionar las *Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo* (APPD). El objetivo de la comunidad internacional de incorporar plenamente al sector privado en la agenda del desarrollo (Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, 2011:4 y 10) se ha plasmado en cuatro compromisos concretos de la cooperación española (MAEC, 2013a: 76 y 77):

- formación a directivos de empresas para que conozcan el potencial de su contribución al desarrollo humano;
- generación de incentivos para que las empresas mejoren sus impactos desde el punto de vista del desarrollo (reducción de sus riesgos, licencia social para operar, ampliación de mercados, imagen corporativa, etc.);
- puesta en marcha de proyectos piloto para acumular experiencia práctica en algunos sectores empresariales de fuerte proyección internacional en países socios de la cooperación española (energías renovables, agroindustria, etc.); y
- creación de una unidad organizativa impulsora y de referencia en el sistema, alojada en el MAEC.

A estos objetivos responden las APPD, impulsadas por el Gobierno español y que han sido definidas por la AECID como “una relación voluntaria, colaborativa y formal entre la AECID, las administraciones públicas de los países socios y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil y del ámbito

**F** universitario, de España, de los países socios o de terceros países, en la que se establece un objetivo común, con un demostrable impacto en desarrollo, y en la que se definen conjuntamente las responsabilidades y se asumen conjuntamente los recursos, los riesgos y los logros” (AECID, 2013: 4). Hasta la fecha, el fomento de las APPD en España no cuenta con una línea de financiación específica, sino que se ha limitado a la formación interna en la AECID, a la generación de espacios de diálogo con las empresas (tanto en sede como mediante la red de personas expertas en empresas y desarrollo de las Oficinas Técnicas de Cooperación en terreno) y a la aprobación de un protocolo AECID para las APPD (AECID, 2013) que pretende aportar certidumbre y claridad procedimental a las partes involucradas en estos procesos.

En tercer lugar, y derivado también de los objetivos de los principales foros multilaterales de cooperación al desarrollo de los que España forma parte<sup>86</sup>, la cooperación española ha asumido en sus documentos de planificación estratégica el compromiso de “atraer IED responsable a los países socios con el objetivo de promover las oportunidades económicas de los más pobres” (MAEC 2013a: 39), mediante su integración en la economía internacional y el estímulo de sectores estratégicos como la agroindustria, las energías renovables, las TIC, etc. Para cumplir con este objetivo, el Plan Director se compromete a “generar los incentivos y apoyos necesarios” para que “en sus procesos de internacionalización las empresas españolas actúen responsablemente y contribuyan a los ODM y a la defensa y protección de los derechos humanos de las comunidades” (MAEC, 2013a: 76). El Plan también considera a la IED como uno de los cuatro ámbitos temáticos –junto con el comercio, la deuda externa y la evasión fiscal– en los que priorizar los avances españoles en coherencia de políticas, para lo cual realizará una hoja de ruta específica al efecto (MAEC, 2013a: 97). A la fecha de cierre de este informe, ninguno de estos compromisos se habían llevado a la práctica. Además, la opción de la cooperación española por este enfoque en relación con la IED ignora los potenciales riesgos y conflictos entre la IED y el desarrollo y deja sin despejar las dudas acerca de la adecuación para el desarrollo de emplear fondos y recursos de la cooperación para incentivar conductas empresariales que, en muchos casos, tendrían pleno sentido empresarial sin necesidad de subvención pública alguna a cargo de los fondos de la AOD.

**RSE G** Este séptimo y último ámbito difiere de los seis anteriores en que no es, *per se*, un ámbito de política pública. Las iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial (RSE) pertenecen al ámbito de las empresas. Sin embargo, los gobiernos –el español y los del resto de países de nuestro entorno incluidos– han asumido en los últimos años compromisos relacio-

---

<sup>86</sup> La Alianza de Busán (Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, 2011: 10) recoge, por ejemplo, el compromiso de colaborar para “mejorar el entorno legal, reglamentario y administrativo para la inversión privada y también para asegurar políticas firmes y un contexto reglamentario conveniente para favorecer el desarrollo del sector privado y el incremento de la inversión extranjera directa [...] con especial consideración a las dimensiones nacionales y regionales y la intensificación de los esfuerzos en favor de las metas de desarrollo”.

nados con la promoción de la RSE en el ámbito de la internacionalización de las empresas.

A pesar de ser las empresas transnacionales sus destinatarias principales, de las Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales (OCDE, 2011b) se derivan también responsabilidades concretas para los gobiernos de los países adheridos, relativas a su difusión e implementación. La principal de estas obligaciones es el compromiso de todos los estados parte de establecer *Puntos Nacionales de Contacto (PNC)*. Los PNC son instituciones cuyas principales funciones son –actuando bajo los principios de visibilidad, accesibilidad, transparencia y responsabilidad– recoger las reclamaciones de cualquier persona o colectivo afectado por la inversión de una ETN que no haya cumplido lo estipulado por las Líneas Directrices; tratar de promover la resolución amistosa entre las partes; o, en su defecto, informar a las autoridades estatales correspondientes<sup>87</sup>. Los PNC deben contribuir, además, a la difusión e implementación de las Líneas Directrices y a servir de coordinación entre los estados y las ETN y entre los Estados entre sí con el objetivo de favorecer su aplicación. Cada estado tiene flexibilidad en cuanto a la composición y funcionamiento de su PNC. En el caso español, se trata de un órgano unipersonal alojado en la Secretaría de Estado de Comercio del MINECO<sup>88</sup>. En el capítulo cuarto se analiza el papel desempeñado por el PNC español hasta la fecha.

En el ámbito doméstico, España ha aprobado recientemente la primera Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014). Partiendo de los compromisos nacionales e internacionales de España en la materia<sup>89</sup>, la Estrategia presenta los planes del Gobierno español para el periodo 2014-2020 y un amplio listado de medidas a adoptar. La Estrategia parte de una serie de principios rectores –competitividad, cohesión social, creación de valor compartido, sostenibilidad, transparencia y voluntariedad– para alcanzar su objetivo general de “apoyar el desarrollo de las prácticas responsables de las organizaciones públicas y privadas con el fin de

---

<sup>87</sup> La OCDE, en su revisión de las Líneas Directrices del año 2011, incorporó un segundo capítulo con los “Procedimientos para la implementación de las Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales” (OCDE, 2013d) en el que se detallan los procedimientos y principios que deben regir el funcionamiento de los Puntos Nacionales de Contacto.

<sup>88</sup> Para más información, véase: [http://www.comercio.mineco.gob.es/es-ES/inversiones-exteriores/punto-nacional-contacto-lineas-directrices/Paginas/EL\\_PNC.aspx](http://www.comercio.mineco.gob.es/es-ES/inversiones-exteriores/punto-nacional-contacto-lineas-directrices/Paginas/EL_PNC.aspx) (Consultado el 3 de septiembre de 2014).

<sup>89</sup> La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas cita como su marco nacional e internacional de referencia: La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Estrategia Renovada de la Unión Europea sobre Responsabilidad Social de las Empresas; las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales; los diez principios de la iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas; la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT; los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos; los principios de inversión responsable de Naciones Unidas (PRI) y la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2013/34/EU sobre divulgación de información no financiera e información sobre la diversidad por parte de determinadas grandes sociedades y determinados grupos.

**G** que se constituyan en un motor significativo de la competitividad del país y de su transformación hacia una sociedad y una economía más productiva, sostenible e integradora” (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014:27). Aunque el grueso de la estrategia está orientada a la actividad doméstica de las empresas españolas, contiene numerosas referencias y compromisos relacionados con su actividad internacional y con las implicaciones de esta para la credibilidad exterior de España y para el desarrollo internacional y los derechos humanos.

Un primer conjunto de medidas están orientadas principalmente a la formación, sensibilización y difusión del enfoque de RSE entre las empresas españolas:

- Promover la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción en las organizaciones, mediante la formación, la elaboración de códigos éticos y la adhesión a iniciativas internacionales (medida 18).
- Promover que los criterios de RSE y los instrumentos e iniciativas internacionalmente reconocidos –incluyendo los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, las Líneas Directrices de la OCDE o la Declaración tripartita de principios de la OIT relativos a empresas multinacionales– se constituyan en un referente para las entidades españolas (medidas 9 y 11).
- Impulsar la formación en materia de derechos humanos en todos los niveles de las organizaciones (medida 25).
- Elaboración de una guía de buenas prácticas para la inclusión de criterios de inversión socialmente responsable en las políticas de inversión de productos financieros y de ahorro (criterios éticos, ambientales, sociales, de derechos humanos y de buen gobierno) (medida 29).
- Promover en las empresas una actuación fiscal ejemplar (no sólo legal, sino socialmente responsable) que reduzca las estrategias de evasión fiscal (medida 16) e impulsar actuaciones de control y sensibilización para combatir el fraude fiscal y laboral y la economía sumergida (medida 17).
- Impulsar medidas que garanticen el respeto y la protección de los derechos humanos dentro de las organizaciones y de estas con sus respectivas cadenas de valor. En el ámbito internacional, se pondrá especial énfasis en que las empresas cumplan con los derechos humanos en sus esferas de influencia cuando operen en entornos donde no existan garantías suficientes en relación al respeto y protección de los mismos (medida 26).
- Promover que las empresas amplíen su compromiso por los valores y principios de la RSE también en las empresas que forman parte de su cadena de proveedores (medida 35). A pesar del reconocimiento internacional a la problemática que existe en relación con el comportamiento de los proveedores en las CGV, la estrategia no hace ninguna referencia a esta cuestión.

- Impulsar que las ETN españolas difundan en los países en los que operan los principios internacionales de RSE, de buena gobernanza y de relaciones comerciales abiertas y no discriminatorias (medida 51).
- Ayudar y orientar a pymes, entidades de economía social y autónomos españoles a operar en países emergentes o en desarrollo, ofreciéndoles información para que puedan anticiparse a los riesgos y ajustarse a los riesgos propios de cada territorio (medida 53).

Un segundo conjunto de medidas buscan que la inversión en RSE de las empresas repercuta en su imagen y, por extensión, en la percepción y competitividad del conjunto de la imagen exterior española:

- Poner en marcha programas de orientación para pymes y entidades de la economía social sobre RSE, para mejorar la percepción que de ellas se tiene en el exterior y aumentar sus posibilidades de internacionalización (medida 6).
- Promover la puesta en marcha de mecanismos de reconocimiento para las empresas con prácticas avanzadas (más allá de lo que marca la legislación vigente) en materias como la igualdad, la protección del medio ambiente o el desarrollo sostenible (medida 7).
- Apoyar y dar visibilidad a actuaciones empresariales responsables y sostenibles y a organizaciones adheridas a iniciativas internacionales de RSE, dando especial relevancia a los derechos humanos en sus actividades en el extranjero. Todo ello como mecanismo para fortalecer la imagen de España y la percepción positiva de los productos y servicios españoles (medida 19).
- Favorecer la difusión de las actividades de acción social de las empresas en el exterior, para su reconocimiento por la sociedad y la generación de confianza (medida 50).

Por último, un tercer bloque de medidas con objetivos diversos, que van desde el uso de herramientas de la cooperación al desarrollo para promover iniciativas empresariales coherentes con el enfoque de la RSE, hasta fortalecer instituciones ya existentes en la Administración española para asegurar un comportamiento responsable de las empresas españolas en el exterior:

- Promover la constitución de alianzas público–privadas para el desarrollo (APPD) entre la cooperación española, las administraciones públicas de algún país socio y una o varias entidades del sector empresarial, de la sociedad civil o del ámbito universitario de España o de los países socios (medida 52).
- Diseñar y poner en marcha junto con la cooperación española programas que estimulen a las empresas a desarrollar iniciativas con impacto positivo en desarrollo y un programa específico de herramientas y medidas que

**G** favorezcan comportamientos empresariales responsables (medida 54). La estrategia no aclara si esta medida se realizará necesariamente con fondos de la cooperación española.

- El Consejo Estatal de RSE estudiará y analizará los Principios Rectores de Naciones Unidas para las empresas y los derechos humanos e incorporará a sus trabajos lo previsto en los mismos (medida 55).
- Para fomentar que las empresas españolas implementen el contenido de las Líneas Directrices de la OCDE, el Gobierno fortalecerá, publicitará y dará mayor utilidad al Punto Nacional de Contacto español (medida 56).

El enfoque de la RSE también está muy presente en el borrador final del plan español de empresa y derechos humanos (Gobierno de España, 2014). Como ya se presentó en el apartado anterior, el plan contiene numerosos compromisos de sensibilización e incentivo positivo para que las empresas conozcan e incorporen voluntariamente las disposiciones relativas a la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos<sup>90</sup>. Como se analizará con más detalle en el cuarto capítulo, la opción por la voluntariedad y la sensibilización –frente al control y la sanción– es un rasgo característico de la forma en la que el Gobierno español entiende su responsabilidad en el respeto a los derechos humanos y la promoción del desarrollo sostenible por parte de las empresas españolas en el exterior.

### 3.2. Principales actores de la Administración española a efectos de la política española de internacionalización de la empresa

Debido a la diversidad de ámbitos temáticos englobados en la política de internacionalización de la empresa –que esta investigación ha categorizado en siete–, hay una multiplicidad de actores públicos españoles con responsabilidades y competencias vinculadas a esta política. A modo de ejemplo, el Grupo de Trabajo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española (GTII) está compuesto por representantes de 13 ministerios distintos, además de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

Sin embargo, son el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO) y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) los departamentos que concentran las mayores responsabilidades en esta materia y los que dirigen, dentro de la Administración, los principales procesos relacionados con la internacionalización de las empresas españolas que son relevantes desde la perspectiva del desarrollo. De entre ellos, es el MINECO, y más concretamente

---

<sup>90</sup> Véanse, por ejemplo, las medidas 7-9, 17 y 29-30 del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014).



su Secretaría de Estado de Comercio (SEC), la institución de la Administración española con mayor poder e influencia política y con responsabilidades asumidas en el mayor número de procesos y herramientas políticas en esta materia. El MINECO no sólo es el protagonista incontestable en aquellas políticas públicas tradicionalmente relacionadas con la actividad exterior de las empresas españolas –la promoción y protección recíproca de la IED española o el apoyo e incentivo financiero para la internacionalización– sino que actualmente interviene en el resto de ámbitos políticos analizados –como son la fiscalidad internacional de las ETN españolas, la lucha contra la corrupción, la cooperación al desarrollo, la promoción de la RSE y los derechos humanos– en los que ejerce gran influencia, tanto técnica como política.

Al margen del ámbito específico de la política de internacionalización empresarial, la Administración española cuenta con un marco institucional y con unos mecanismos que deberían servir para que el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo informe e influya crecientemente en los procesos de toma de decisión política en España. Según el *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo 2011 y 2012* –publicado en enero de 2015 por el MAEC (MAEC, 2015a)– los principales actores de este marco son:

- la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo;
- la Red de Puntos Focales para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo;
- la Unidad de Coherencia de Políticas para el Desarrollo de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) del MAEC;
- la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados;
- el Consejo de Cooperación.

Como se analizará detalladamente más adelante en este capítulo y en el siguiente, la mayoría de estos actores pasan prácticamente desapercibidos en la gestión y diseño de la política de internacionalización de la empresa española. Esta irrelevancia se debe, en algunas ocasiones, a la ausencia de mandato político expreso para dicha política y, en otras, al deficiente desempeño con el que dicho mandato se ejerce. Por tanto, aunque teóricamente la potencial relevancia de estas instituciones pudiera ser grande, en la práctica su contribución a la integración del enfoque de coherencia en la acción política española en materia de internacionalización de empresas está siendo prácticamente nula.

A continuación se ofrece una breve descripción de los principales actores de la Administración pública española para cada uno de los siete ámbitos temáticos analizados y se enumeran aquellos otros actores secundarios que también desempeñan una labor relevante.

En España es la SEC –alojada en el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO)– el organismo público responsable de los instrumentos de política comercial destinados a proteger y promover las inversiones españolas en el extranjero (IED).

Con la reciente transferencia de competencias de España a la UE en materia de IED, el protagonismo de la SEC en su labor negociadora de acuerdos comerciales ha disminuido. En la actualidad, esta labor se limita principalmente a definir la posición que España defenderá en la gestación de la política comercial de la UE, aunque –como se expuso en el apartado 2.1.A de este informe– la Comisión Europea aún concede a los Estados miembro un pequeño margen para negociar nuevos acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI) y para renegociar los APPRI nacionales que actualmente están en vigor<sup>91</sup>.

Formalmente, también el MAEC tiene atribuidas competencias en la fijación de la posición política española en materia de comercio internacional. La poca transparencia con la que la Administración española ha llevado a cabo tradicionalmente las negociaciones comerciales internacionales dificulta, sin embargo, conocer adecuadamente los mecanismos internos que se emplean y cuáles son las aportaciones diferenciadas de los dos ministerios –MAEC y MINECO– con competencias en la materia. Sobre el papel, le corresponde al MAEC coordinar “el proceso de fijación de la posición española en materia de política comercial, arancelaria y aduanera” y negociar de puertas adentro de la Administración los acuerdos internacionales en materia de economía internacional<sup>92</sup>. Sin embargo, las evidencias que esta investigación ha podido constatar –a través de las entrevistas realizadas<sup>93</sup>– señalan que la posición española en esta materia viene determinada casi exclusivamente por la SEC y que la participación del MAEC –incorporando consideraciones políticas no exclusivamente comerciales, propias de su ámbito competencial– es residual, incluso cuando en las negociaciones están involucrados países en desarrollo o en aquellas que pueden afectar a los objetivos y compromisos de la política española de cooperación.

---

<sup>91</sup> Dentro de la Secretaría de Estado de Comercio (SEC), la Dirección General de Comercio e Inversiones es el órgano con competencia para formular el posicionamiento español para las negociaciones comerciales en las que participe la UE. Cuando se trata concretamente de los APPRI, es la Subdirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversiones –de esta misma Dirección General– el organismo responsable (BOE, 2012c).

<sup>92</sup> Dentro del MAEC, el departamento responsable de coordinar la fijación de posición en estas materias es la Dirección General de Coordinación de Políticas Comunes y Asuntos Generales de la Unión Europea, perteneciente a la Secretaría de Estado para la UE. La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales dependiente directamente del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, por su lado, tiene atribuida la responsabilidad de proponer y ejecutar la política exterior española en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y de negociar internamente los acuerdos internacionales en estas mismas materias (BOE, 2012b).

<sup>93</sup> Véase el anexo 3 para una relación de las entrevistas realizadas.

El Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (MAEC, 2013a: 96) destaca a la Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales<sup>94</sup> como un ejemplo exitoso de trabajo conjunto entre el MINECO y el MAEC, que da como resultado la preparación de posiciones conjuntas relativas a la incorporación de la perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) en las negociaciones comerciales en las que España participa. Como se analizará en el capítulo cuatro, no hay evidencias de que la actividad de esta comisión haya dado aún lugar a dichos posicionamientos conjuntos.

El Consejo de Cooperación al Desarrollo es un órgano consultivo adscrito al MAEC que tiene entre sus funciones la de “informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la AGE” (BOE, 2004b). En 2014, la Comisión de Coherencia de Políticas de Desarrollo del Consejo acordó constituir una Subcomisión de Inversiones y Desarrollo, con el objetivo de explorar las sinergias y conflictos entre las políticas de inversión y la política de cooperación internacional para el desarrollo. A pesar de que la mera existencia de estos dos órganos debe considerarse un avance en la buena dirección, el hecho de que la subcomisión no fuera capaz de publicar el informe comprometido por falta de un acuerdo de mínimos sobre las recomendaciones al Gobierno en materia de IED y desarrollo hacen patente el gran déficit de información y formación existente en la Administración española y la influencia que sobre esta ejerce el sector empresarial español.

Por último, además de los dos ministerios mencionados, también el Congreso de los Diputados tiene competencias atribuidas en este ámbito político. La ratificación por parte de España de aquellos acuerdos internacionales comerciales que adquieran la forma legal de acuerdo internacional –como es el caso de los APPRI– requiere de la aprobación por parte del Pleno del Congreso. A efectos prácticos, en España este requerimiento es una mera formalidad, a diferencia de lo que ocurre en el Parlamento Europeo, donde en los últimos años se ha paralizado la aprobación de varios acuerdos comerciales por existir dudas en el seno de los Grupos Parlamentarios europeos acerca de las consecuencias del acuerdo, tanto para Europa como para terceros países, y de su compatibilidad con los principios de los tratados constitutivos<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> La Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales es el principal mecanismo oficial a través del cual la Secretaría de Estado de Comercio informa y presenta, ante los actores privados interesados, las principales novedades en materia de negociaciones comerciales internacionales y explica el posicionamiento de España en éstas (BOE, 2008a). La Comisión es convocada por la SEC con frecuencia semestral (BOE, 2012c).

<sup>95</sup> Este fue el caso en el veto del Parlamento Europeo a la renovación del Acuerdo de Pesca entre la UE y Marruecos en 2011. Más información: véase Cembrero y Moliné (2011): “La Eurocámara veta el acuerdo de pesca con Marruecos por el Sáhara”. [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/14/actualidad/1323896976\\_988778.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/14/actualidad/1323896976_988778.html) (Consultado el 20 de mayo de 2013).

En materia de apoyo e incentivo financiero para la internacionalización de las empresas españolas el protagonismo político en la Administración española también recae casi exclusivamente en el MINECO.

A la Secretaría de Estado de Comercio (SEC) del MINECO le corresponde definir y gestionar los instrumentos que integran el sistema español de apoyo financiero a la internacionalización, coordinarlos y supervisarlos para garantizar su coherencia con los objetivos de la política comercial española; y divulgar y asesorar a las empresas españolas acerca de las oportunidades de negocio que surjan en el extranjero<sup>96</sup>. El llamado *sistema español de apoyo financiero a la internacionalización* está constituido por un conjunto de instrumentos e instituciones públicas o público-privadas, que ofrecen a las empresas españolas una amplia gama de servicios para su expansión exterior. Estos servicios incluyen la cobertura de riesgos políticos, comerciales y derivados de catástrofes naturales; la coinversión empresa-Estado; la concesión de créditos a operadores extranjeros para que contraten con empresas españolas; la financiación para cubrir los costes de participación en concursos y licitaciones internacionales; y la puesta a disposición de las empresas españolas de foros, misiones comerciales, viajes oficiales o publicaciones orientadas a promover su internacionalización. Algunos de estos servicios se prestan de forma gratuita, otros en condiciones de condicionalidad y otros en condiciones comerciales, pero en su conjunto suponen una importante inversión y respaldo público en favor de la internacionalización del sector privado español. En el anexo 2 se presentan y describen brevemente los principales instrumentos e instituciones que configuran el sistema español de apoyo financiero a la internacionalización.

España ejecuta desde el terreno, a través de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales (OFECOMES), su política de promoción comercial de las empresas españolas, a las que informa y asiste en sus procesos de internacionalización. Las OFECOMES pertenecen orgánica y funcionalmente al MINECO<sup>97</sup> pero, sin embargo, la recientemente aprobada Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE, 2014: art.45) establece que estas dependen jerárquicamente del embajador, al que prestan asesoramiento y apoyo técnico para el desempeño de sus funciones. Confluyen en el Servicio Exterior, por tanto, las competencias del MINECO y del MAEC, por lo que va a ser este un ámbito donde la aplicación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo será especialmente relevante, como se analizará en el cuarto capítulo de este informe.

Por ley le corresponde al MINECO velar porque la deuda externa que España genera en los países en desarrollo a través de los instrumentos del sistema

---

<sup>96</sup> Estas funciones son ejecutadas por la Dirección General de Comercio e Inversiones, de la Secretaría de Estado de Comercio, MINECO. Más en concreto, les corresponde a la Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización y a las Subdirecciones Generales geográficas.

<sup>97</sup> La coordinación del trabajo de las OFECOMES se realiza de forma conjunta entre la Dirección General de Comercio e Inversiones (de la SEC) y la Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional (Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa), ambas del MINECO (BOE, 2012c).

español de apoyo financiero a la internacionalización cumpla con los compromisos asumidos por España en la materia (BOE, 2006)<sup>98</sup>. La ley también otorga, por otro lado, a la Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo<sup>99</sup> competencia para “tratar los aspectos de la política de gestión de la deuda externa relacionados con la cooperación al desarrollo, con el objetivo de armonizar las distintas prácticas sectoriales relativas al tratamiento de la deuda externa, dándoles una coherencia de conjunto dentro de los objetivos de cooperación al desarrollo española y posibilitando la coordinación de toda la información disponible” (BOE, 2005). Por último, las distintas normativas reguladoras de los instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización prevén la participación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos<sup>100</sup> antes de la aprobación por el Consejo de Ministros de determinadas operaciones consideradas *de especial relevancia* en atención a su impacto potencial en la deuda externa de terceros países. La falta de información pública disponible acerca de la actividad de estas comisiones –que volverá a ser analizada más adelante– dificulta conocer el cómo, quién y cuándo de la gestión de la deuda externa en España y sus implicaciones para el desarrollo.

El resto de contribuciones de otros ministerios distintos al MINECO en la implementación del apoyo financiero a la internacionalización de las empresas españolas se lleva a cabo a través de la participación conjunta en diversos grupos de trabajo y órganos interministeriales creados dentro de la Administración. Así, por ejemplo, a finales de 2011 se constituyó el Grupo de Trabajo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la empresa española (GTII), que está presidido por el Secretario de Estado de Comercio del MINECO y en el que están representados todos los ministerios cuyas competencias o acciones estén relacionadas de una u otra forma con la internacionalización de la empresa española (incluidos la AECID, el MAEC y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)<sup>101</sup>. Las funciones del GTII son principalmente de información y coordinación interministerial, aunque desde la aprobación en 2013 de la Ley de Apoyo

---

<sup>98</sup> Esta función la lleva a cabo la Subdirección General de Economía y Financiación Internacional, de la Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional, perteneciente a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, del MINECO.

<sup>99</sup> Esta Comisión está presidida por el secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica del MAEC y está constituida por vocales de 13 ministerios diferentes (BOE, 2005).

<sup>100</sup> Esta Comisión está constituida de forma permanente por el presidente del Gobierno y ocho ministerios (BOE, 2011b).

<sup>101</sup> En el momento de su constitución (por la Orden PRE/2653/2011, de 27 de septiembre), el GTII estaba compuesto por: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación; Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; Ministerio de Defensa; Ministerio de Economía y Hacienda; Ministerio de Interior; Ministerio de Fomento; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo e Inmigración; Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino; Ministerio de Política Territorial y Administración Pública; Ministerio de Cultura; Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad; Ministerio de Ciencia e Innovación; Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; y Oficina Económica del Presidente del Gobierno.

**B**a los Emprendedores y su Internacionalización (BOE, 2013b) se ha convertido en un órgano clave en el proceso bienal de elaboración del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española (MINECO, 2014a). A pesar del potencial que este grupo posee para plantear y debatir de forma transversal dentro de la Administración española cuestiones de coherencia de políticas para el desarrollo en relación con la internacionalización de las empresas españolas, no hay evidencias de que haya sido empleado aún para dichos fines. Como se analizará con más detalle en el capítulo cuarto, en el citado Plan Estratégico hay una ausencia absoluta de la perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo.

Del mismo modo, todos los instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización cuentan con *órganos colegiados* interministeriales, adscritos al MINECO, que sirven de órgano de control, seguimiento y participación de la Administración General del Estado en la gestión de los mismos<sup>102</sup>. Las condiciones de participación en estos órganos difiere de instrumento en instrumento y es distinta también para cada ministerio:

- El en caso del consejo de administración de COFIDES, por ejemplo, el MAEC es el único ministerio que participa –a través de la AECID– con voz pero sin voto.
- En el caso de CESCE, en cumplimiento de la nueva normativa (BOE, 2014b) se ha constituido la Comisión de Riesgos por Cuenta del Estado, que está presidida por el secretario de Estado de Comercio (MINECO) y cuenta con la participación de 14 ministerios representativos de los diferentes sectores de actividad económica española y con la colaboración, en calidad de invitados, de representantes del sector privado, pero no de la sociedad civil.
- El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) cuenta con el Comité FIEM, que está presidido por el secretario de Estado de Comercio y en el que también participa el MAEC –a través de la AECID y la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales–, pero en este caso como miembro de pleno derecho. Este Comité tiene la función de examinar las propuestas de financiación antes de elevarlas al Consejo de Ministros para su aprobación. Entre las cuestiones que el Comité FIEM debe examinar se encuentran algunas de gran potencial desde el punto de vista de la coherencia de políticas para el desarrollo, como son el impacto de los créditos FIEM sobre la deuda del Estado receptor; el previsible impacto del proyecto financiado sobre el desarrollo de dicho país; o la relevancia del proyecto desde el punto de vista de las relaciones bilaterales de España (BOE, 2010a).

Como ya se ha señalado, las normativas reguladoras de estos instrumentos de apoyo financiero también prevén que para determinadas operaciones consideradas de especial relevancia –en atención a su importe, naturaleza, riesgo o

---

<sup>102</sup> En el caso de CESCE se trata de su Comisión de Riesgos por Cuenta del Estado, en el FIEM del Comité FIEM y en COFIDES su Consejo de Administración.

impacto potencial en la deuda externa o en el desarrollo del país de destino—participe la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos antes de la aprobación de las operaciones por el Consejo de Ministros. A pesar de la relación existente entre estas cuestiones y el desarrollo de los países de destino, el MAEC sólo participa en esta Comisión cuando los asuntos tratados tengan repercusiones económicas o presupuestarias sobre sus áreas de competencia (BOE, 2011b). La Ley no contempla la participación del MAEC en caso de que las operaciones tengan repercusiones de naturaleza social o medioambiental.

Por último, el Congreso de los Diputados también tiene atribuidas en este ámbito temático funciones para la rendición de cuentas y control del Ejecutivo, especialmente vinculadas con la actividad de la Secretaría de Estado de Comercio, cuyo titular debe comparecer anualmente ante el Congreso y el Senado para hacer balance de la ejecución de los instrumentos de apoyo financiero y de su adecuación a los objetivos de la estrategia de internacionalización de la empresa española<sup>103</sup>.

El principal actor de la Administración española en materia de fiscalidad internacional es el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHyAAPP). Dentro de este ministerio, la Agencia Tributaria tiene atribuidas las funciones de inspección fiscal y de gestión y recaudación de los impuestos estipulados por la ley española y europea (excepto en País Vasco y Navarra, que tienen sus propias agencias tributarias). En marzo de 2013 se creó, dentro de la Agencia Tributaria, la Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional, que está llamada a ser la unidad de referencia en relación con el fisco de las empresas españolas internacionalizadas. Esta nueva oficina tiene competencia para la dirección, gestión, planificación, impulso y coordinación operativa en materia de fiscalidad internacional. Además, puede elaborar propuestas normativas y establecer los criterios de actuación de España en foros internacionales y en materia de asistencia mutua internacional contra la evasión fiscal (Gobierno de España, 2013a). Actualmente, su ámbito prioritario de actuación son las operaciones vinculadas a los precios de transferencia fijados entre entidades pertenecientes a un mismo grupo transnacional de empresas.

El Gobierno tiene atribuida la potestad de negociar y firmar acuerdos bilaterales e internacionales en materia fiscal y, en el caso específico de los convenios de doble imposición, la ley otorga expresamente la competencia para negociar al MHyAAPP (Dirección General de Tributos, Secretaría de Estado de Hacienda).

El MAEC también tiene competencias en materia de fiscalidad internacional. Por un lado, participa, a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, en las negociaciones de los convenios de doble imposición gracias a su competencia genérica para negociar en los acuerdos internacionales en el ámbito de las relaciones económicas internacionales. Por otro,

---

<sup>103</sup> Esta obligación está recogida, por ejemplo, en el artículo 7.2 de la Ley sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española (BOE, 2014b) y en el artículo 29.2 del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa (BOE, 2010e).

**C** en el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (MAEC, 2013a) el Gobierno se compromete a priorizar el ámbito de la evasión fiscal dentro de su trabajo sobre la coherencia de políticas para el desarrollo. La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) del MAEC debería haber presentado durante el primer semestre de 2014 una hoja de ruta específica sobre esta materia, de la que aún no se tienen noticias. Dada la importancia que la evasión y la elusión fiscal de las ETN tiene para los presupuestos públicos de los países en desarrollo y, por ende, para su capacidad de hacer frente a los retos del desarrollo, es llamativa la falta de avances concretos de España en esta materia.

Por último, también en materia fiscal le corresponde al Pleno del Congreso de los Diputados ratificar los acuerdos bilaterales e internacionales. Al igual que se señaló en el caso de los APPRI, la ratificación parlamentaria de estos acuerdos en España es, a efectos prácticos, un mero acto formal.

**CORRUPCIÓN D** En España son varios los ministerios que tienen responsabilidades vinculadas con la aplicación de la política anticorrupción en relación con la internacionalización de las empresas: el Ministerio de Justicia, el de Industria, Turismo y Comercio; el de Interior; el MINECO, el MAEC y el MHyAAPP, así como la Agencia Tributaria estatal y las Agencias Tributarias de País Vasco y Navarra. De todos ellos, son el Ministerio de Justicia y el MINECO los que concentran el protagonismo en esta materia.

La Secretaría de Estado de Comercio del MINECO –a través de su Subdirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversiones– juega un papel destacado en esta materia. Por un lado, ejerce la portavocía de España ante el Grupo de Trabajo de la OCDE para el Convenio anticohecho de la OCDE (OCDE, 1997) y asume las competencias en cuanto a su divulgación. Por otro, los instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización –adscritos a este ministerio– son considerados un actor clave para que España pueda llevar a cabo la función de sensibilización, prevención y control de las conductas corruptas por parte de las empresas españolas internacionalizadas. Así, en la tramitación de los contratos de FIEM, CESCE o COFIDES con las empresas se exige que estas se hayan adherido a los requisitos anti-corrupción de la OCDE y se incluye una cláusula de rescisión en caso de soborno. Algunas de estas instituciones disponen ya de procedimientos formales para reportar casos de corrupción, realizan cuestionarios sobre implementación de mecanismos internos de control en las empresas y, en caso de tener sospechas sobre alguna empresa, consultan *listas negras* internacionales o información disponible en prensa internacional antes de formalizar los contratos. A pesar de las medidas instauradas, la opinión de los propios responsables de los instrumentos es que los medios y procedimientos disponibles no son suficientes y que con ellos es complicado que se detecten casos de corrupción o soborno, aunque existan.

Por parte del Ministerio de Justicia, es la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (ACPO) –bajo la dirección de la Fiscalía General del Estado– el actor clave para la prevención y represión de los delitos económicos



relacionados con la corrupción (BOE, 1995b). La ACPO cuenta con unidades de apoyo en organismos tan diversos como la Agencia Tributaria, la Intervención General de la Administración del Estado, la Policía Nacional o la Guardia Civil. Esta Fiscalía Especial ha sido reconocida por la OCDE como el órgano judicial español de referencia para que España pueda cumplir sus compromisos internacionales asumidos en esta materia en el contexto de las relaciones comerciales internacionales. Como será analizado con más detalle en el cuarto capítulo, la eficacia de la ACPO ha sido considerada deficiente (OCDE, 2012b).

En relación con la protección de los derechos humanos frente a la actividad de las empresas transnacionales españolas, destaca la relevancia de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), de Economía y Competitividad (MINECO), de Empleo y Seguridad Social (MEySS) y de Justicia.

La Oficina de Derechos Humanos (ODH) del MAEC ha desempeñado durante los últimos años un papel de especial relevancia en esta materia, en su labor de coordinación dentro de la Administración de la elaboración del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos del Gobierno (Gobierno de España, 2014). Sin embargo, el potencial de esta oficina es limitado, en la medida en que sus recomendaciones e informes no son vinculantes ni tiene capacidad de obligar a otros ministerios o agencias gubernamentales.

El borrador del plan no contiene un reparto de quiénes serán los departamentos responsables de implementar la batería de compromisos recogidos en el mismo y que han sido detallados en el apartado 3.1.E. Sin embargo, según la naturaleza de los diversos compromisos sería posible prever los ministerios responsables.

Sería previsible que el MINECO –por alojar al Punto Nacional de Contacto español para las Líneas Directrices de la OCDE y por su responsabilidad sobre los actores e instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización– asumiera la responsabilidad en los compromisos del plan relacionados con la formación y asesoramiento a las empresas, con la revisión de los sistemas de apoyo a la internacionalización y con la posible implantación de un sistema de incentivos y certificación para las empresas. Previsiblemente, MAEC y MINECO compartirían responsabilidades en la campaña de información y capacitación prevista, dirigida a todos los organismos públicos españoles relevantes y que, según el plan, alcanzaría desde las misiones diplomáticas y las oficinas consulares, hasta la AECID y las Oficinas Técnicas de Cooperación, pasando por cualquier otra institución española que apoye la creación, competitividad e internacionalización de las empresas españolas. Dado el énfasis del plan en el enfoque de sensibilización empresarial, sería previsible que surgieran sinergias entre la implementación de este y la de la Estrategia Española de RSE (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014) a cargo de la Dirección General de Trabajo Autónomo, Economía Social y RSE del MEySS y en el que también está colaborando el Consejo Estatal de RSE. Por último, el borrador del plan encomienda al Ministerio de Justicia que garantice la correcta investigación de las violaciones graves de los derechos humanos y la eliminación de los obstáculos de acceso a los mecanismos de reclamación para los afectados de violaciones.

**F** Por último, en esta materia también está prevista la participación del Congreso de los Diputados. Todos los años, el presidente de la Comisión de Seguimiento del Plan de Empresa y Derechos Humanos –creada *ad hoc* y compuesta por representantes de todos los ministerios involucrados– comparecería ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para dar cuenta del grado de ejecución del plan (Gobierno de España, 2014:10-11).

**AOD FF** En la apartado 3.1.F de este informe se describió el FONPRODE como un instrumento de la cooperación española que, sin estar diseñado específicamente para promover la internacionalización de las empresas españolas, sí presenta una serie de indicios significativos que permiten anticipar un riesgo real de instrumentalización comercial de esta herramienta de cooperación. Estos indicios –relacionados principalmente con la reciente eliminación de estándares de transparencia y evaluación, con el protagonismo de instituciones comerciales en su gestión y control, y con el hecho de que el Gobierno español presente las aportaciones del FONPRODE a instituciones financieras de desarrollo más como una estrategia comercial que como una política de desarrollo– justifican incluir al FONPRODE y a sus principales actores en el análisis de la internacionalización de las empresas españolas.

En el Comité Ejecutivo del FONPRODE están representados la mayoría de los ministerios españoles (MAEC, MHyAAPP, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; MINECO, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Presidencia del Gobierno). Sin embargo, son únicamente tres los ministerios que concentran el protagonismo en las funciones de dirección y gestión de este instrumento –MAEC, MINECO y MHyAAPP– y cuyas funciones se entremezclan constantemente.

De acuerdo con lo establecido en la nueva ley del FONPRODE (BOE, 2014b), la gestión del instrumento –incluido el estudio, planificación, negociación y seguimiento de las ayudas con cargo al mismo– es competencia del MAEC –a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y de la Oficina del FONPRODE de la AECID– con el apoyo de COFIDES que, como ya se ha explicado anteriormente, es una institución perteneciente al MINECO<sup>104</sup>. Estos tres mismos actores realizarán la identificación de las operaciones, para lo que podrán contar con el apoyo de las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) y las Oficinas Económicas y Comerciales (OFECOMES) en el exterior<sup>105</sup>.

Para determinadas operaciones, antes de presentar la propuesta al Comité Ejecutivo del Fondo para su aprobación, se exige que se envíe al MINECO y al MHyAAPP un informe detallado –elaborado por un experto independiente– para que evalúen cuestiones como el impacto del proyecto sobre la deuda del país

<sup>104</sup> Véase el artículo 4 de la versión reformada de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, ley FONPRODE (BOE, 2014b).

<sup>105</sup> Véase el artículo 5.2 de la versión reformada de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (BOE, 2014b).

receptor, las condiciones financieras del mismo o la estrategia de salida del proyecto por parte de España. La Ley permite que el experto independiente que elabore el informe sea la propia COFIDES. Aunque todas las operaciones deben ser elevadas para aprobación al Consejo de Ministros, en determinados casos la ley exige además el análisis y aprobación previa por parte de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE)<sup>106</sup>. Aunque la ley prevé que “para la coordinación con el MINECO y otros departamentos ministeriales con competencias en la materia [FONPRODE] dentro de la AGE, se utilizará la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional” (BOE, 2014b: art.2.6), no hay mayor información pública disponible que permita valorar el desempeño de la comisión para estos usos.

Las tradicionales aportaciones españolas a los Organismos Multilaterales de Desarrollo financieros (OMUDES financieros) se canalizan a través del FONPRODE desde el momento en que este instrumento fue constituido. De esta partida de la AOD es responsable el MINECO (BOE, 2012c: 12.613) y, por ello, en la identificación de operaciones de esta naturaleza a cargo del FONPRODE tiene que participar la Dirección General de Análisis Macroeconómico y Economía Internacional, perteneciente a la SEC de este ministerio.

Dado el carácter formalmente *desvinculado* de las operaciones a cargo del FONPRODE, el vínculo entre las aportaciones españolas a estos organismos financieros y las políticas en favor de la internacionalización de las empresas españolas es indirecto: es el hecho de que España realice estas aportaciones multilaterales lo que habilita a las empresas españolas a acceder a las facilidades de inversión y licitaciones de la UE y de los OMUDES financieros. Como se abordará con más detalle en el cuarto capítulo, es cierto que esta partida de la AOD no está *ligada* a la internacionalización de las empresas españolas, pero sirve para *comprarle* a las empresas españolas el *ticket de entrada* a un inmenso mercado de oportunidades de negocio, a cargo de la AOD de otros países donantes. Así lo expresa el Gobierno en su Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 (MINECO, 2014a) al establecer como objetivo “aumentar la participación de empresas españolas en contratos de licitaciones internacionales, con especial atención al aprovechamiento por parte de nuestras empresas del mercado multilateral” y al reconocer que la AOD de la UE “es una de las principales fuentes de financiación disponibles en la actualidad a nivel

---

<sup>106</sup> Véase el artículo 2.3 de la versión reformada de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (BOE, 2014b). Las operaciones para las que se requiere análisis y aprobación de la CDGAE son: préstamos o créditos dirigidos a países pobres altamente endeudados (HIPC) (art.2.3 e); adquisiciones temporales de acciones o participaciones directas de capital o en instituciones de inversión colectiva u otras entidades de derecho público constituidos en el país de destino de la financiación (art. 2.3 f); préstamos o créditos a entidades financieras locales para la concesión de microcréditos o para la concesión de servicios financieros a empresas pequeñas o medianas o a instituciones micro financieras (art.2.3 g); y adquisiciones temporales de acciones o participaciones de capital en entidades de derecho privado para inversiones de apoyo al tejido económico o de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (art.2.3 h).

**FF** internacional, por lo que desempeña un papel destacado en la estrategia de internacionalización de las empresas españolas". Todo ello no hace sino sembrar más dudas acerca de la verdadera intencionalidad que hay detrás del que es actualmente el instrumento mejor dotado de la cooperación al desarrollo española.

**RSE G** Tal y como se explicó en el anterior capítulo, este informe analiza la responsabilidad social empresarial (RSE) exclusivamente desde la perspectiva de los compromisos asumidos por la Administración española en esta materia relacionados con el ámbito de la internacionalización de las empresas.

Formalmente, es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEySS) –y en concreto su Dirección General de Trabajo Autónomo, Economía Social y RSE– el principal departamento ministerial con competencia sobre la RSE en España. El Consejo Estatal de RSE (CERSE) –órgano interministerial de carácter asesor y consultivo del Gobierno, adscrito al MEySS– está encargado del impulso y fomento de las políticas de RSE y es el foro de referencia para el desarrollo de esta materia en España (BOE, 2008b)<sup>107</sup>. El MEySS y el CERSE han coordinado la elaboración de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas (MEySS, 2014) y, una vez aprobada esta, tienen atribuidas competencias exclusivas sobre el impulso de muchas de las actuaciones previstas con relevancia para la política española de internacionalización de las empresas<sup>108</sup>.

En España otros departamentos ministeriales también tienen competencias atribuidas en materia de RSE. Le corresponde al MEySS articular, a través de la creación de un grupo de trabajo interministerial, las medidas que aquellos deban poner en marcha. Estos otros ministerios a los que la Estrategia Española de RSE asigna responsabilidades son: el MAEC –en ocasiones su Oficina de Derechos Humanos, específicamente –, el MINECO y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Algunas de las actuaciones previstas en la estrategia requieren del trabajo conjunto de más de un ministerio. Es el caso de la *promoción de la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción en las organizaciones mediante la formación, la elaboración de códigos éticos y la adhesión a iniciativas internacionales* –Oficina de Derechos Humanos en el MAEC; CERSE y Dirección General del Trabajo Autónomo, Economía Social y RSE en el MEySS– o el *impulso para que las ETN españolas difundan en los países en los que operan los principios internacionales de RSE, de buena gobernanza y de relaciones comerciales abiertas y no discriminatorias* –Oficina de

<sup>107</sup> El CERSE está compuesto por un presidente –el ministro de Empleo y Seguridad Social –, 14 vocales de las organizaciones empresariales más representativas, 14 vocales de las organizaciones sindicales más representativas y 14 vocales de reconocida representatividad e interés en el ámbito de la RSE. Puede accederse a más información sobre el CERSE en: [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/autonomos/economia-soc/resposocempresas/consejo\\_rse/index.htm](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/resposocempresas/consejo_rse/index.htm) (Consultado el 20 de octubre de 2014).

<sup>108</sup> De las medidas de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas destacadas en el apartado 3.1.G por su relación con la internacionalización de las empresas españolas, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social tiene atribuidas competencias exclusivas sobre la 6ª, 7ª, 15ª, 19ª, 29ª, 35ª y 55ª.

Derechos Humanos en el MAEC, Punto Nacional de Contacto en el MINECO, CERSE y MEySS–.

Mención aparte merece el Punto Nacional de Contacto (PNC) en España para las Líneas Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales (OCDE, 2011b) que, como ya se ha expuesto en este informe, en España es un órgano unipersonal alojado en la Secretaría de Estado de Comercio (SEC) del MINECO. Además de las diversas responsabilidades asignadas al PNC por la Estrategia española de RSE, éste es el órgano responsable de la difusión e implementación en España de las Líneas Directrices de la OCDE, que es la iniciativa multilateral de RSE más relevante en materia de internacionalización de empresas y la única en la que los países se comprometen a recoger reclamaciones de personas o colectivos afectados por las acciones de sus ETN nacionales y a promover la resolución entre las partes. A pesar de que España lleva reportando desde 2011 a la OCDE su voluntad de reformar, fortalecer y dar más utilidad al PNC –y a que en parecidos términos se pronuncia la Estrategia española de RSE–, a principios de 2015 aún no se había llevado a cabo esta medida. En el cuarto capítulo se analizará con más detalle el PNC español, su papel desempeñado hasta la fecha y las consecuencias que ello ha tenido para la implantación del enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo en la política española de internacionalización de las empresas.

**Tabla 3.** Participación y relevancia de los ministerios españoles y el Congreso de los Diputados en los siete ámbitos de la política de internacionalización de la empresa

	MINECO	MAEC	MHyAAPP	Ministerio de Justicia	MEySS	Congreso de los Diputados
Protección y promoción de inversiones	Secretaría de Estado de Comercio	Secretaría de Estado para la UE DG de Relaciones Económicas Internacionales Consejo de Cooperación				Pleno
Apoyo e incentivo financiero	Secretaría de Estado de Comercio OFECOMES Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa	OFECOMES Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo Grupo Trabajo Interministerial Apoyo a Internacionalización de empresa española (GTII) Consejo COFIDES Comité FIEM	GTII Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos Comité FIEM Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo	Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo	GTII Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo	Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo Comisión de Economía y Competitividad
Fiscalidad		DG de Relaciones Económicas Internacionales Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID)	Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional Dirección General de Tributos			Pleno

Corrupción	Secretaría de Estado de Comercio CESCE, COFIDES y FIEM			Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (ACPO)		
Cooperación al desarrollo	COFIDES OFECOMES Secretaría de Estado de Comercio	Secretaría Estado Cooperación Internacional Oficina FONPRODE (AECID) OFECOMES OTC Comisión Interministerial de Cooperación al Desarrollo	Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos			
Derechos humanos	Punto Nacional de Contacto para Líneas Directrices OCDE	Oficina de Derechos Humanos Embajadas, Consulados y OTC			Dirección Gral. de Trabajo Autónomo, Economía Social y RSE	Comisión de Asuntos Exteriores
Responsabilidad social empresarial	Punto Nacional de Contacto para Líneas Directrices OCDE	Oficina de Derechos Humanos			Dirección Gral. de Trabajo Autónomo, Economía Social y RSE Consejo Estatal de RSE	

Leyenda:

Importancia y relevancia ALTA

Importancia y relevancia MEDIA

Importancia y relevancia BAJA

**Nota:** Esta tabla mide la relevancia de cada institución en función de su protagonismo y aportaciones efectivas en la construcción e implementación del marco jurídico y político en cada uno de los siete ámbitos temáticos que, según la propuesta de esta investigación, configuran la política española de internacionalización de la empresa.





# Análisis de la coherencia de la política española de internacionalización de la empresa con el desarrollo

Este cuarto capítulo aborda el análisis de la coherencia de la política española de internacionalización de empresas con el desarrollo. Lo hace presentando los principales rasgos de la acción pública española en esta materia y clasificándolos dentro de las cuatro dimensiones en las que los expertos han definido el concepto de coherencia de políticas: vertical, horizontal, temporal y cosmopolita<sup>109</sup> (Millán *et al.*, 2012).

Aunque la división de la coherencia de políticas en sus cuatro dimensiones es una interesante construcción analítica, lo verdaderamente relevante de este cuarto capítulo es la exposición que en ella se hace de los rasgos que definen la política española de internacionalización de empresas, las evidencias que se aportan y las conclusiones que todo ello permite alcanzar en cuanto a la incorporación de objetivos de desarrollo en el conjunto de la acción pública española.

Para estructurar esta información se ha recurrido al uso de terminología médica. Así, las 43 evidencias que se presentan hacen las veces de los *signos clínicos* de un paciente<sup>110</sup>. Por cada conjunto de signos detectados se podrá definir un *cuadro clínico*<sup>111</sup>. Por último, con el sumatorio de los cuadros clínicos realizados será posible aventurar un *diagnóstico* certero de las patologías que presenta la coherencia de políticas para el desarrollo en la política española de internacionalización de la empresa<sup>112</sup>. El análisis de esta política supone, además, una *prueba de esfuerzo* significativa de la salud general de la cohe-

---

<sup>109</sup> En la investigación se ha analizado, junto con la dimensión cosmopolita de la CPD, la dimensión local o doméstica, que hace referencia a la necesidad de examinar las consecuencias que las políticas tienen para el bienestar y los derechos de la población del país que las implementa.

<sup>110</sup> En terminología médica, los "signos clínicos" son indicios provenientes del examen o exploración del paciente. Son elementos sensoriales y se recogen a partir de la observación del paciente, además de con la aplicación de ciertas maniobras.

<sup>111</sup> En terminología médica, el "cuadro clínico" es un contexto o marco significativo, definido por la relación entre los síntomas que presenta un determinado enfermo.

<sup>112</sup> En terminología médica, el "diagnóstico" es un proceso que desarrolla el profesional e implica una respuesta cognitiva ante el planteamiento de la situación del paciente. El proceso incluye la valoración de todas las posibles causas que podrían dar un cuadro clínico similar. Se sigue de escoger la posibilidad más adecuada en función de los resultados de la exploración y observación del paciente.

rencia de políticas para el desarrollo en España debido al peculiar mosaico de políticas que la integran, a la diversidad de actores públicos involucrados en su diseño y gestión y a que, en esta política, la presencia e influencia de intereses corporativos y elementos ideológicos es especialmente intensa.

#### 4.1. Criterios de desarrollo humano en la política española de internacionalización de empresas: análisis de la coherencia desde la dimensión vertical

La *coherencia vertical* remite a la convergencia de una política particular con los objetivos y compromisos que presume perseguir (Millán et al., 2012). En el contexto de esta investigación, el análisis de la coherencia vertical pretende determinar si las instancias de diseño, implementación y evaluación de la política española de internacionalización de empresas incorporan criterios de desarrollo humano, medidos por los valores y compromisos –internacionales, europeos o nacionales– adoptados por España en materia de derechos humanos, medioambiente, transparencia, equidad de género o justicia fiscal y que han sido descritos en los capítulos precedentes. En definitiva, pretende responder a la siguiente pregunta: ¿incorpora la política española de internacionalización de empresas criterios de desarrollo humano? La tabla 4 resume el conjunto de los 11 signos detectados, los tres cuadros clínicos definidos y la propuesta de diagnóstico realizada para responder a la anterior pregunta.

**Tabla 4.** Signos, cuadro clínico y diagnóstico para el análisis de coherencia desde la dimensión vertical: criterios de desarrollo humano en la política española de internacionalización de empresas

Análisis de coherencia vertical	SIGNOS	CUADRO CLÍNICO	DIAGNÓSTICO
1. Lucha contra la corrupción en las relaciones económicas transnacionales	1. Deficiente cumplimiento de los compromisos adquiridos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● El Gobierno español tiene una concepción muy clara del objetivo final de su política de internacionalización de las empresas –defender los intereses de las empresas españolas a través de la promoción de su presencia y expansión exterior– y es coherente con este objetivo en la implementación de la política.</li> <li>● A las empresas que reciben apoyo público no se les exige una contribución positiva al interés general en contraprestación.</li> <li>● Los escasos compromisos de España para incorporar la perspectiva de CPD a su política han sido habitualmente incumplidos o vaciados de contenido en su implementación.</li> <li>● España parece estar más caracterizada por su permisividad con la corrupción y la elusión fiscal de las ETN que con la vigilancia de su impacto en el desarrollo y los derechos humanos.</li> </ul>	
2. Lucha contra flujos financieros ilícitos			
3. Elaboración del Plan Nacional de Empresa y Derechos Humanos	2. Internacionalización de las empresa entendido como un fin en sí mismo		
4. Escasez de requisitos de impacto positivo en desarrollo en el sistema español de apoyo financiero a la internacionalización			
5. Ausencia de criterios estratégicos de sostenibilidad en la planificación del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización	3. Infra-representación del enfoque de desarrollo en los organismos públicos de coordinación para la internacionalización de empresas		
6. Vacío de contenido de género en los instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa			
7. Permisividad con la elusión fiscal de empresas que reciben apoyo público para su internacionalización			
8. Grupo de Trabajo de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española (GTII)			
9. Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE)			
10. Órganos colegiados interministeriales en el sistema de apoyo financiero a la internacionalización			
11. Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales			

## Signo 1: La lucha de España contra la corrupción en las relaciones económicas transnacionales

El Convenio anticohecho de la OCDE incluye un mecanismo de control sobre su cumplimiento a través de la realización de evaluaciones periódicas a cada uno de los Estados parte (OCDE, 1997). A finales del año 2012, la OCDE publicó el tercer informe de evaluación a España, que evidencia un alto nivel de incumplimiento y falta de compromiso con la lucha contra la corrupción en las transacciones comerciales internacionales (OCDE, 2012b). Tan contundente es el diagnóstico de la OCDE sobre el incumplimiento de España, que no descartan adoptar medidas si no hubiera habido avances significativos antes de diciembre de 2014. A pesar de que todos los países de nuestro entorno tienen cuestiones pendientes de cumplimiento en relación con el Convenio anticohecho, en ningún caso el diagnóstico de la OCDE es tan negativo ni sus advertencias tan serias como en el caso de España<sup>113</sup>. Las principales conclusiones de la evaluación de la OCDE son:

- El nivel de cumplimiento por parte de España de las recomendaciones hechas explícitamente por la OCDE en 2006 para asegurar la correcta implementación del convenio es muy pobre: España ha incumplido más del 60% y sólo ha cumplido satisfactoriamente el 22% de las mismas (el otro 18% ha sido cumplido parcialmente) (OCDE, 2014b: 73-77).
- El informe destaca el hecho de que, quince años después de la entrada en vigor del convenio, ningún individuo ni empresa española hayan sido juzgados o sancionados por corromper a funcionarios extranjeros; y que únicamente se hayan realizado siete investigaciones, pero que todas ellas hayan sido cerradas por falta de evidencias o por prescripción del delito. Un posterior informe de la OCDE desvela que España comparte tan dudoso honor con otros 18 países de la OCDE, mientras que en el resto de la OCDE ya ha habido más de 300 condenas por esta clase de delitos. España cuenta con el agravante de ser el quinto país de la OCDE con peor percepción internacional en la propensión de sus empresarios a pagar sobornos (OCDE, 2014: 75).
- El informe llama la atención de que la reforma del Código Penal español acometida en 2010 solucionara las deficiencias existentes, pero creara un delito separado para los funcionarios de la UE y de los Estados miembros que contiene los mismos problemas que contenía el anterior texto<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> Véase la evaluación de la OCDE a todos los Estados parte de la Convención anticohecho en: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm>. (Última consulta: 27 de febrero de 2015). Para realizar la comparación de España con otros Estados parte, el autor ha analizado la evaluación de la OCDE a Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Portugal y Grecia.

<sup>114</sup> La OCDE critica que la definición del delito sea más restringida en el caso de soborno de funcionarios a Estados miembros de la UE, que las penas y sanciones previstas

También critica que el actual Código Penal, al ampliar la responsabilidad penal por este tipo de delitos a las personas jurídicas, haya excluido al Estado, a las administraciones públicas, a las agencias públicas, a las entidades públicas empresariales, a los partidos políticos y a los sindicatos. El Gobierno español comunicó a la OCDE su voluntad de reformar el Código Penal para incorporar estas cuestiones antes de finales de 2014<sup>115</sup>. Sin embargo, de todas las anteriores cuestiones, el nuevo texto del Código Penal que ha entrado en vigor en enero 2015 ha modificado tan solo un aspecto concreto –la ampliación de la responsabilidad penal a partidos políticos y sindicatos–, dejando incumplidos el resto de compromisos.

- Critica el informe que en España no se hayan implementado medidas confiscatorias en delitos de soborno a pesar de que las herramientas lleven en vigor más de 10 años y que los ordenamientos tributarios de País Vasco y Navarra no prohíban explícitamente que los sobornos empresariales sean gastos fiscalmente deducibles.
- Por último, destaca que la descoordinación existente entre la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (ACPO) y la Fiscalía General del Estado, y la falta de comunicación de la ACPO con los tribunales y las autoridades policiales, impiden a esta cumplir adecuadamente el cometido para el que fue creada así como con el papel central que está llamada a desempeñar. Este diagnóstico contrasta con el realizado por la CE en su primer Informe Anticorrupción (Comisión Europea, 2014a), donde señala que la ACPO tiene un “sólido historial de investigaciones y actuaciones procesales, incluyendo casos de alto nivel con denuncias de mecanismos complejos de financiación ilegal de los partidos”; lo cual lleva a pensar que el problema no sea la institución en general, sino su desempeño en el concreto ámbito de los sobornos en las relaciones económicas transnacionales.

## **Signo 2: España en la lucha contra los flujos financieros ilícitos desde países en desarrollo a países desarrollados**

En 2014 la OCDE publicó por primera vez un informe sobre el grado de cumplimiento de cada uno de sus Estados miembro de los compromisos adquiridos para la lucha contra los flujos ilícitos de dinero que se escapan de países en desarrollo hacia países desarrollados. Estos flujos ilícitos suponen un eslabón clave en las prácticas corruptas que se dan en el seno de las relaciones co-

---

sean menores y que el plazo de prescripción sea más breve (5 años frente a 10) que en el caso de soborno a funcionarios de cualquier otro país. Véanse los artículos 427 y 445 del Código Penal español (BOE, 2010c).

<sup>115</sup> Para más información sobre este proceso de control de la OCDE sobre esta cuestión concreta véase: <http://www.oecd.org/corruption/oecd-working-group-on-bribery-on-spain-efforts-to-amend-its-penal-code-and-to-enforce-its-foreign-bribery-offence.htm>. (Consultado el 10 de octubre de 2014).

merciales internacionales. El informe analiza el desempeño de los países frente a los estándares internacionales en materias como el blanqueo de dinero, los sobornos –cuyas conclusiones han sido incorporadas al apartado anterior–, la recuperación de fondos robados, el intercambio automático de información para luchar contra la evasión fiscal, la transparencia en el reconocimiento de la titularidad de las ETN y la cooperación al desarrollo para fortalecer las capacidades técnicas de los países en desarrollo (OCDE, 2014b). Aunque en estas cuestiones el desempeño de España es mejor que en la lucha contra la corrupción, aún quedan importantes aspectos pendientes para poder asegurar una efectiva ejecución de los compromisos adquiridos y su grado de cumplimiento sigue siendo menor que el de los países de su entorno:

- En materia de blanqueo internacional de capitales España ha sido categorizada como “cumplidor parcial”<sup>116</sup>. De las llamadas 40 Recomendaciones GAFI, España cumple 25 “bien” (en 2010 eran 10); 12 “suficientemente bien” (en 2010, 14); 3 “parcialmente” (en 2010, eran 11); y no incumple ninguna (en 2010, eran 3) (GAFI, 2012 y 2014). La última vez que el GAFI comparó el desempeño de los 34 países de la OCDE, España estaba situada en el 13º puesto por el número de cumplimientos y en el 9º mejor puesto por el lado de los incumplimientos (OCDE, 2014b:49)<sup>117</sup>. Con la aprobación en 2010 de la Ley 10/2010 de Prevención de Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo (BOE, 2010b) y la reforma ese mismo año del Código Penal (BOE, 2010c), en opinión del GAFI la legislación española ya está a la altura de los estándares internacionales y de la normativa europea aplicable en la materia (GAFI, 2010).
- En relación con los estándares internacionales de intercambio de información fiscal –una cuestión clave para aumentar la capacidad de los Estados para luchar contra el fraude y la evasión fiscal internacional– España consta como “cumplidora” (OCDE, 2013e). España tiene 46 acuerdos bilaterales de intercambio de información en vigor con países en desarrollo, ocupando el puesto 13º de los países de la OCDE por número de acuerdos (OCDE, 2014b: 62).
- El cumplimiento por parte de España de los estándares internacionales sobre recuperación de fondos robados es parcial. De los ocho criterios analizados, España cumple satisfactoriamente tres, parcialmente dos e incumple los tres restantes, lo cual es un desempeño peor que el de todos los países de nuestro entorno, excepto Alemania (OCDE, 2014b: 93)<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Para más información sobre la evaluación de España por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), véase: <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/spain/documents/mer-spain-2014.html> (Consultado el 24 de diciembre de 2014).

<sup>117</sup> Los datos empleados por la OCDE para el análisis de cada país provienen del último informe de seguimiento que le haya realizado el GAFI. En el caso de España, los datos son de la evaluación de 2006 y del informe de seguimiento de 2010.

<sup>118</sup> Para realizar la comparación de España con otros Estados, el autor ha analizado la evaluación de la OCDE a Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Estados Unidos y Portugal (OCDE, 2014b:93).

Además, los criterios cumplidos tienen que ver más con aspectos formales (haber ratificado convenios o tener legislación específica aprobada) y los incumplidos con la efectiva ejecución de las recuperaciones de fondos. Por indicación del G20, España ha elaborado una guía detallando cómo deben proceder terceros países para poner en marcha actuaciones internacionales de recuperación de capitales procedentes de la corrupción en nuestro país (Gobierno de España, 2013d). Según esta guía, España cuenta con las instituciones y procedimientos adecuados –en el Ministerio del Interior y en el de Economía y Competitividad– y con la normativa necesaria –artículo 127 del Código Penal–.

- Por último, España apoya o ha apoyado recientemente –institucional o financieramente– a las seis iniciativas internacionales pro-transparencia que la OCDE considera más relevantes: el Diálogo de Oslo del Foro sobre Fiscalidad y Criminalidad de la OCDE; la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI); el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información; la Alianza para el Gobierno Abierto; el Proceso Kimberly y la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI) (OCDE, 2014b: 106).

### **Signo 3: Elaboración de un plan nacional para la implementación de los Principios Rectores de Naciones Unidas para las empresas y los derechos humanos**

En junio de 2011, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó por unanimidad los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (Naciones Unidas, 2011). Poco después, la UE en su Comunicación “Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas” (Comisión Europea, 2011d) y en su Plan de Acción de la UE para los derechos humanos y la democracia (Consejo Europeo, 2012) invitaron a los Estados miembros a elaborar planes nacionales de cumplimiento de los Principios Rectores antes de finales del año 2012. Dos años después, Reino Unido, Países Bajos, Italia, Finlandia y Dinamarca ya tienen su plan en vigor. Mientras, en España el borrador final del plan está elaborado desde agosto 2014, a la espera de su aprobación por el Consejo de Ministros. Dado el retraso en su aprobación y lo polémico que ha sido su proceso de elaboración –con muchas organizaciones de la sociedad civil desvinculándose del proceso y otras muchas renegando del texto final– no es descartable que, en el supuesto de un cambio de Gobierno tras las próximas elecciones generales, el nuevo Ejecutivo no quiera implementar el borrador del plan actual y abra un proceso de revisión del mismo. Con independencia de la oportunidad que ello ofrecería para la –tan necesaria– mejora del plan, también implicaría retrasar aún más la puesta en marcha en España de los compromisos adquiridos con los Principios Rectores.

Entre diciembre de 2012 –fecha en la que España tendría que haber tenido aprobado su plan de empresa y derechos humanos– y febrero de 2015, el Gobierno ha elaborado y aprobado en cambio otros planes y estrategias na-

cionales –Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española, Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas o la recientemente aprobada Estrategia de Acción Exterior (MAEC, 2015b)– relevantes para la internacionalización de las empresas. La dificultad no parece estar, por tanto, en la capacidad y voluntad del Gobierno español para elaborar documentos y estrategias de orientación política, sino en las específicas materias que es necesario abordar en el citado plan. Es necesario recordar que en los tres primeros años de la IX legislatura en España, el Gobierno tampoco ha cumplido su obligación de elaborar y aprobar el II Plan Nacional de Derechos Humanos.

### **Cuadro 1.** **Deficiente cumplimiento de los compromisos adquiridos**

Los *signos* 1, 2 y 3 permiten definir el primero de los *cuadros clínicos*: **España presenta un deficiente cumplimiento de los compromisos políticos que ha adquirido y que le obligan a incorporar el enfoque de desarrollo en su política de internacionalización de la empresa.**

Como ha podido observarse a través de los tres primeros signos, España ha adquirido numerosos compromisos en los últimos años que le obligan a incorporar, en todos los ámbitos políticos analizados en esta investigación, un enfoque de responsabilidad con el impacto sobre el desarrollo de terceros países. Aunque España ha ido haciendo avances y mejoras en casi todas estas materias, en general, su nivel de cumplimiento es deficiente. Este bajo rendimiento tiene, además, un triple agravante. Por un lado, porque estos compromisos internacionales son ya de por sí acuerdos de mínimos –que se alcanzan tras largos procesos de negociaciones multilaterales en los que los Estados se resisten a asumir nuevas obligaciones–. Por otro, porque ha quedado mostrado que el desempeño de la mayoría de los países de nuestro entorno es siempre mejor, lo que demuestra que no son compromisos inasumibles ni inalcanzables. Por último, porque este bajo nivel de cumplimiento de España no se da en otros compromisos e iniciativas orientados a favorecer los intereses de las ETN españolas y su internacionalización.

### **Signo 4: Escasez de requisitos de impacto positivo en desarrollo en los instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización**

La incorporación de requisitos de impacto positivo –social, medioambiental, de desarrollo y sobre los derechos humanos– se da con distinta intensidad y a través de distintas herramientas en los diferentes instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización.



COFIDES es la única institución de este sistema que tiene –como institución financiera de desarrollo española– el mandato legal de fomentar una IED española generadora de desarrollo y está adherida a la Declaración de Principios de Financiación Responsable de la EDFI (EDFI, 2009). A pesar de todas sus debilidades –que a continuación se detallan–, este hecho marca una sensible diferencia con el resto de herramientas e instituciones del sistema. En primer lugar, reconoce –al menos discursivamente– el potencial impacto (tanto positivo como negativo) de la internacionalización de las empresas españolas en el desarrollo del país de destino. En segundo lugar, cuenta con unos procedimientos que le permiten categorizar los proyectos propuestos en función de su impacto social y medioambiental; detectar los aspectos potencialmente más problemáticos de cada uno de ellos; y evaluar periódicamente su impacto sobre el desarrollo de los países receptores de la inversión<sup>119</sup>. Sin embargo, los procedimientos y metodologías de COFIDES son incapaces de garantizar el impacto positivo en desarrollo de los proyectos que financia. No sólo porque la incorporación de criterios sociales y de derechos humanos en las evaluaciones de impacto está aún muy poco desarrollada, sino también porque, para realizar las evaluaciones de riesgos e impactos de los proyectos, COFIDES cuenta únicamente con la información suministrada por la empresa evaluada, así como porque las evaluaciones son siempre *ex-ante* –sólo recientemente se han incorporado evaluaciones *ex-post* y únicamente para los casos de mayor riesgo previsto–. En la práctica, a las empresas les es suficiente con demostrar que los proyectos no tendrán impacto negativo sobre el desarrollo, pero no se les exige una contribución efectiva y positiva al mismo. Además, la estrategia de COFIDES ante los proyectos de mayor riesgo de impacto o que no cumplen con los objetivos previstos es excesivamente conciliadora, no habiendo empleado aún en ningún caso las cláusulas que les permitirían cancelar la financiación.

En el resto de instituciones e instrumentos analizados se considera que incorporar el impacto en desarrollo humano de sus proyectos queda fuera de sus funciones, ya que “de eso encarga el FONPRODE”<sup>120</sup>. A lo que se aspira, en el mejor de los casos, es a evitar financiar proyectos con impactos sociales y medioambientales negativos o a exigir que las empresas pongan los medios para prevenirlos o repararlos. Y esto se hace a través de dos tipos de acciones. La primera consiste en excluir la financiación de algunos de los instrumentos para operaciones de material de defensa y de determinadas operaciones relativas a los sectores de la salud, la educación o la nutrición, por el potencial impacto que dichos proyectos puedan generar en los países de destino<sup>121</sup>. Sería interesante conocer la disponibilidad del Gobierno español a ampliar este nivel de precaución a la inversión en otros sectores, como el agua, la agricultura o

---

<sup>119</sup> La metodología empleada se denomina *Rating* de impacto de las operaciones (RIO) y está basada en los estándares del European Development Finance Institutions (EDFI).

<sup>120</sup> Esta declaración fue recogida en dos entrevistas distintas realizadas a los funcionarios públicos responsables de algunos de estos instrumentos analizados. Véase el anexo 3 para una relación de todas las entrevistas realizadas.

<sup>121</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 4.4 de la Ley 11/2010, de Reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, que regula el FIEM.

las adquisiciones de tierra, donde están sobradamente demostrados los riesgos de la IED sobre los derechos humanos en los países de destino<sup>122</sup>. La segunda estrategia consiste en incorporar procedimientos para la gestión de los riesgos sociales y medioambientales. Por ejemplo, CESCE y FIEM utilizan una misma herramienta –*Ecocheck*– que filtra de forma automática la información suministrada por las empresas, clasifica los proyectos según su potencial impacto y señala si alguno de ellos requiere aportar un estudio de impacto. En CESCE tras este filtro automático se ha incorporado un paso más en el caso de los sectores considerados potencialmente sensibles en términos sociales o de derechos humanos. En estos casos, los analistas buscan información complementaria para re-evaluar los riesgos del proyecto y decidir si se exige a la empresa que presente un plan de diligencia debida<sup>123</sup>. De nuevo, en estos casos se cuenta exclusivamente con la información que la empresa decida suministrar y los exámenes se realizan exclusivamente *ex-ante*.

El borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014) incluye varios compromisos relacionados con la incorporación, en los instrumentos de apoyo a la internacionalización, de requisitos de impacto positivo y para exigir la diligencia debida en gestión de los posibles impactos negativos. Los más destacados son:

- la elaboración –dentro del primer año de vigencia del plan– de un plan de acción para garantizar la coherencia entre la política de apoyo a la internacionalización y los Principios Rectores, que deberá desarrollar cómo las administraciones pueden modular, condicionar o revisar sus apoyos al estricto respeto de los derechos humanos, para lo que se prevén evaluaciones de impacto de los proyectos respaldados (medidas 12 y 20); y
- la posibilidad de implementar antes de finales de 2015 un sistema de incentivos –económicos, comerciales, de visibilidad e imagen, etc.– para las empresas que cumplan una serie de indicadores de buenas prácticas en materia de respeto de los derechos humanos; y de expedir un certificado a las empresas que se sometan voluntariamente a una evaluación externa e independiente del impacto de sus actividades sobre los derechos humanos (medidas 27 a 29).

---

<sup>122</sup> En 2013, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial emitió un comunicado oficial sobre el potencial impacto en desarrollo de las inversiones que conllevan adquisiciones de tierra. Véase: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/04/08/world-bank-group-access-to-land-is-critical-for-the-poor> (Consultado el 25 de julio de 2014).

<sup>123</sup> La *diligencia debida* constituye un proceso continuo de gestión que una empresa prudente y razonable debe llevar a cabo, a la luz de sus circunstancias (como el sector en el que opera, el contexto en que realiza su actividad, su tamaño y otros factores) para hacer frente a sus responsabilidades (en este caso relacionadas con el impacto social y medioambiental) de sus inversiones en el extranjero.

## **Signo 5: Ausencia de criterios estratégicos de sostenibilidad en la planificación e implementación de los instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización**

La mayoría de los programas públicos españoles de apoyo a empresas en la práctica funcionan *a demanda* de éstas y apenas existen criterios estratégicos para priorizar un tipo de IED o a unos sectores frente a otros. Cuando sí existe esta planificación, suele estar guiada exclusivamente por criterios cuantitativos y cortoplacistas y carece de cualquier componente estratégico o de largo plazo. Así ocurre con el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española, que prioriza los sectores de los medicamentos, química, maquinaria agrícola e industrial, maquinaria eléctrica, metálicas básicas, productos agroalimentarios y textil-confección-moda por su crecimiento registrado en las exportaciones mundiales y en la cuota de mercado español (MINECO, 2014a), sin hacer ninguna alusión a la importancia de priorizar *sectores de futuro* (economía baja en carbono, renovables, alto contenido tecnológico, etc.) ni mencionar el carácter estratégico de promover valores de sostenibilidad y responsabilidad a través de la internacionalización de las empresas españolas, ni el riesgo de no hacerlo.

Instrumentos como el FIEM –a pesar de insistir en que no “prejuzga” los sectores elegibles– sí señala unos sectores prioritarios en base a unos criterios estratégicos, como el de ser “generadores de gran valor añadido no dependiente del factor precio” (MINECO, 2013b). A pesar de ello, en 2012 el 50% de los recursos del FIEM se dedicaron a operaciones del sector petroquímico en Oriente Medio (MINECO, 2013a) y el 43% de sus proyectos en cartera pertenecen hoy en día al sector petroquímico y de energías no renovables. Sin embargo, en el siguiente año se ha registrado un posible cambio de tendencia, con un 50% de los fondos destinados en 2013 al sector del ferrocarril y con las energías renovables representando ya un 16% de toda la cartera del FIEM actualmente invertida (MINECO, 2014b: 30-32).

Del mismo modo, a pesar de la importancia que se da a las pymes en el discurso político español –como motor de la economía real y del empleo–, el reflejo cuantitativo de este carácter estratégico reconocido aún es muy tímido en los instrumentos de apoyo a la internacionalización. Así, aunque el Plan Estratégico de COFIDES, 2012-2015 (COFIDES, 2012) se haya marcado como uno de sus objetivos prioritarios el facilitar el acceso a financiación a las pymes españolas, se hayan introducido reformas para ajustarse mejor a sus necesidades y la cartera total de proyectos promovidos por pymes se haya incrementado un 95% con respecto a 2011, estas aún representan sólo el 7,6% de la cartera total de los fondos que gestiona (COFIDES, 2014a).

## **Signo 6: Vacío de contenidos de género en los instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa**

La escasez en la incorporación de requisitos de impacto positivo –social, medioambiental, de desarrollo y sobre los derechos humanos– que se presenta

en este capítulo respecto a los instrumentos e iniciativas de internacionalización de la empresa se da de forma agravada en relación con el contenido de género. Según un reciente informe, el Estado español no cuenta con mecanismos, personal, formación, acciones ni presupuesto para asegurar que las empresas no contribuyan a reproducir la desigualdad estructural de género. Los instrumentos para la internacionalización de la empresa no toman en consideración la interrelación entre lo productivo y lo reproductivo, la interdependencia de las personas y la fuerte división sexual del trabajo. En este sentido, no se promueve un equilibrio entre las diferentes formas de trabajo ni se pone en valor la economía de subsistencia, la economía familiar y la economía de los cuidados (Espinosa y Gallardo, 2014).

### **Signo 7: Permisividad con la elusión fiscal de empresas que reciben apoyo público para sus estrategias de internacionalización**

El marco normativo internacional vigente permite a las ETN aprovecharse de huecos en la legislación para, dentro de la legalidad, implementar estrategias fiscales con las que reducen artificialmente la tributación relativa a sus beneficios. Lo verdaderamente relevante de esta situación es que estas empresas acaban por no tributar ni en sus países de origen ni en los países donde operan, con lo que no contribuyen al erario público ni al sostenimiento de las políticas públicas, manteniendo esas cantidades como ganancias exclusivamente privadas. La CE lleva tiempo llamando la atención sobre la necesidad de poner freno a las prácticas fiscales agresivas de las ETN europeas y ha solicitado a los Estados miembros que revisen sus convenios para evitar la doble imposición y pongan fin a las “dobles no-tributaciones” y “dobles deducciones fiscales” de las ETN (CE, 2012b). Más adelante se explica con detalle que España aún no ha comenzado a cumplir dicha recomendación. Para 2015, todos los Estados miembros habrán debido incluir en sus legislaciones una *norma general antifraude* que invalide los mecanismos empresariales de fiscalidad agresiva (Consejo de la UE, 2014).

Con independencia de que las prácticas de elusión fiscal de las ETN hayan sido y aún hoy sigan siendo legales, nada impediría al Gobierno español exigir un *plus de ejemplaridad fiscal* a las empresas que quieran acceder a cualquier ayuda pública para su internacionalización. La CE ha anunciado recientemente que va a exigir a todas las empresas que vayan a recibir ayudas públicas europeas un *estricto respeto a las normas fiscales* –además de sociales y medioambientales– (Comisión Europea, 2014b: 13). Esto es mucho más de lo que se puede decir del Gobierno español, que nunca se ha pronunciado en estos términos ni ha previsto esta exigencia en ninguno de sus instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización. Es necesario recordar que se estima que la evasión fiscal en España alcanza los 90.000 millones de euros anuales (GESTHA, 2013), de los que gran parte corresponde a grandes empresas y patrimonios.

## Cuadro 2. La internacionalización de las empresas entendida como un fin en sí mismo

Los signos cuarto a séptimo permiten definir el segundo de los *cuadros clínicos* de este informe: **el Gobierno de España entiende el objetivo de promover la internacionalización de las empresas como un fin en sí mismo y no como un medio al servicio del interés general o el bien común.**

Teniendo en cuenta el importante respaldo –legal, institucional y financiero– que la internacionalización de la empresa recibe por parte de instituciones y organismos públicos españoles, cabría esperar que dicha política poseyera carácter instrumental y que su objetivo final fuese contribuir al interés general, es decir, a generar retornos sociales y económicos positivos para el conjunto de la sociedad española –la creación de empleo, el aumento de la recaudación impositiva, la generación de un “efecto arrastre” en otros sectores productivos, etc.– y para la sociedad a escala global –respeto a los derechos humanos, creación de empleo digno, promoción de la innovación y la especialización en sectores sostenibles, difusión de buenas prácticas empresariales, generación de recursos propios en los países de destino de las inversiones, equidad de género, etc.–.

Sin embargo, del análisis realizado en esta investigación se observa que el grado de exigencia con la generación de retornos públicos positivos por parte de los proyectos empresariales que reciben apoyo público es muy bajo. Algunos de los instrumentos analizados –COFIDES o FIEM– sí han incorporado a su discurso o a sus documentos de planificación el objetivo de que su actividad al menos no genere un retorno público negativo. FIEM argumenta que el impulso de proyectos de grandes empresas generará también contratos y compras a pequeñas empresas españolas y que no debe conllevar la deslocalización de producción de España a terceros países. COFIDES, por su parte, cuenta con un sistema para evitar participar en proyectos que puedan ocasionar un impacto negativo en el desarrollo del país receptor. Sin embargo, como se ha visto, los procedimientos y requisitos para garantizar que este retorno público efectivamente se produzca son claramente insuficientes.

No hay evidencias que permitan sostener, por tanto, que el objetivo último de esta política sea contribuir al interés general de la ciudadanía española y mucho menos a un desarrollo internacional sostenible y equitativo. Más bien, pareciera que el objetivo es, en sí mismo, defender los intereses particulares de las empresas españolas, mediante la promoción y apoyo de su expansión internacional en los términos más ventajosos posibles, como si ello fuera a generar automáticamente externalidades positivas para el interés general.

## **Signo 8: El Grupo de Trabajo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española (GTII)**

Como ya se ha explicado previamente en este informe, el Grupo de Trabajo Interministerial de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española (GTII) está compuesto por representantes de 13 ministerios distintos, además de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, y lo preside el secretario de Estado de Comercio, del MINECO. A pesar del potencial que este grupo posee para plantear y debatir de forma transversal dentro de la Administración española cuestiones de CPD en relación con la internacionalización de las empresas españolas, no hay evidencias de que haya sido empleado aún para dichos fines. A falta de más información disponible acerca de la agenda de trabajo del GTII, baste señalar que en el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española (MINECO, 2014a) –en cuya elaboración este grupo juega un papel central– no hay ninguna mención al enfoque de CPD o algún planteamiento que permita afirmar que el MAEC o la AECID han sido capaces de incorporar la perspectiva de desarrollo en la planificación española de internacionalización de las empresas. Es más, como se verá en un ejemplo posterior, la única mención en dicha estrategia a la política de cooperación es para mencionar el potencial que la AOD europea tiene para la financiación de la internacionalización de las empresas españolas (medidas 18 y 19 de la estrategia).

## **Signo 9: Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE)**

Esta Comisión está constituida de forma permanente por el presidente del Gobierno y ocho ministerios (BOE, 2011b). Como se ha descrito previamente en este informe, la CDGAE participa en diversos procedimientos administrativos de gran relevancia para el desarrollo. Por ejemplo, determinadas operaciones de apoyo financiero a la internacionalización de empresas españolas consideradas de especial relevancia –en atención a su importe, naturaleza, país de destino, riesgo, impacto potencial en la deuda externa de terceros países, etc.– requieren de su pronunciamiento antes de la aprobación por el Consejo de Ministros (BOE, 2014b: art.8). Además, cualquier operación relacionada con países HIPC –países pobres altamente endeudados– requiere de la autorización previa del CDGAE, que valorará, entre otras cosas, el previsible impacto sobre el desarrollo del país receptor y la relevancia del proyecto desde el punto de vista de las relaciones bilaterales. Para determinadas operaciones con cargo al FONPRODE, la normativa también exige el análisis y aprobación previo del CDGAE antes de ser remitidas al Consejo de Ministros<sup>124</sup>. Dadas todas estas atribuciones del CDGAE, es llamativo que la ley sólo prevea la participación del MAEC cuando los asuntos tratados tengan repercusiones –exclusivamente– económicas o presupuestarias sobre sus áreas de competencia (BOE, 2011b). No se contempla

---

<sup>124</sup> Ver artículo 2.3 e), f), g) y h) de la versión reformada de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (BOE, 2014b).

la participación del MAEC en otros supuestos, por ejemplo cuando las repercusiones sociales o sobre los derechos humanos que la deuda generada por España pueda tener en el país receptor, desaconsejen su aprobación.

### **Signo 10: Órganos colegiados interministeriales en los instrumentos del sistema de apoyo financiero a la internacionalización: el caso de COFIDES**

Como ya se ha expuesto previamente, todos los instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización cuentan con *órganos colegiados* interministeriales, adscritos al MINECO, que sirven de órgano de control, seguimiento y participación de la Administración General del Estado en la gestión de los mismos<sup>125</sup>. Especialmente significativo, para la cuestión de la representatividad del enfoque de desarrollo en estas instituciones, es el caso de COFIDES. A pesar de ser la institución financiera española de desarrollo y del protagonismo recientemente adquirido en la gestión del FONPRODE (BOE, 2014b), el MAEC –a través de la AECID– es el único ministerio que participa en su consejo de administración con voz pero sin voto.

### **Signo 11: Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales**

La Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales es el principal mecanismo oficial a través del cual el Gobierno, a través de su Secretaría de Estado de Comercio (SEC) del MINECO, informa y presenta ante los actores privados interesados las principales novedades en materia de negociaciones comerciales internacionales, y explica el posicionamiento de España en éstas (BOE, 2008a). Es convocada por la SEC con frecuencia semestral (BOE, 2012c). El Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (MAEC, 2013a: 96) señala que en el seno de esta Comisión se han dado progresos en la preparación de posicionamientos conjuntos entre MINECO y el MAEC relativas a la incorporación de la perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo en las negociaciones comerciales en las que España participa. El Gobierno trasladó esta misma información al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en el examen de pares que realizó a España en 2011 (OCDE, 2011d: 39), señalando que este trabajo conjunto muestra que el compromiso de España con la coherencia de políticas para el desarrollo es especialmente sólida en materia comercial. Sin embargo, según el análisis de todas las actas de las sesiones de esta comisión publicadas por la SEC hasta la fecha, aún no ha habido ningún posicionamiento de esta naturaleza. Además, como se expondrá más adelante en el estudio de caso de los APPRI de España con países en desarrollo, ha habido también una llamativa ausencia de información y rendición de cuentas sobre las negociaciones comerciales en curso en las que estaban involucrados países en desarrollo.

---

<sup>125</sup> En el caso de CESCE se trata de su Comisión de Riesgos por Cuenta del Estado, en el FIEM del Comité FIEM y en COFIDES su consejo de administración.

### Cuadro 3.

#### **Infrarrepresentación del enfoque de desarrollo en los organismos públicos de coordinación para la internacionalización de empresas**

Los signos ocho a once permiten caracterizar al tercero y último de los *cuadros clínicos* definidos para el análisis de coherencia vertical de la política española de internacionalización de la empresa: **el enfoque de desarrollo está infrarrepresentado en los organismos públicos de coordinación para la internacionalización de las empresas.**

Como se ha visto, la Administración española actual cuenta con diversos organismos e instancias para coordinar su política de internacionalización de las empresas, en los que la perspectiva de desarrollo está infrarrepresentada, ya sea porque la participación del MAEC y la AECID es formalmente testimonial o porque –a la vista de las políticas resultantes– aunque participen en pie de igualdad con el resto de ministerios y agencias, no consiguen que dicha perspectiva sea incorporada a compromisos o disposiciones concretas. Por su parte, la AGE española cuenta también con organismos específicos para la coordinación interministerial y multiactor de la política de cooperación al desarrollo, similares a los recién descritos. Sin embargo, como se verá más adelante, su mal funcionamiento y su escaso peso político hacen que sean poco relevantes en la práctica.

#### **Diagnóstico sobre la coherencia de políticas para el desarrollo de la política española de internacionalización de la empresa desde la dimensión vertical**

Al tratar de responder a la pregunta planteada para esta primera dimensión de la CPD española –¿incorpora la política española de internacionalización de empresas criterios de desarrollo humano?–, se han hallado once signos de la política española de internacionalización de la empresa que han permitido definir los tres primeros *cuadros clínicos* del informe: España no es una buena cumplidora de los compromisos adquiridos relacionados con el impacto en el desarrollo de su política de internacionalización; ha confundido el carácter instrumental de esta política con un fin en sí mismo; y apenas ha incorporado los objetivos de desarrollo en la arquitectura institucional al servicio del fomento de la internacionalización de las empresas españolas.

Todo ello nos permite avanzar el primero de los diagnósticos: el Gobierno español tiene una concepción muy clara del objetivo final de su política de internacionalización de las empresas –defender los intereses de las empresas españolas a través de la promoción de su presencia y expansión internacional– y es coherente con este objetivo en la implementación de la política. La acepción tan limitada que el Gobierno tiene de este objetivo hace que la imposición de exigencias a las empresas ayudadas para que contribuyan al interés



general o a un desarrollo internacional justo, sostenible y equitativo, no sean cuestiones que estén presentes en la acción pública española en esta materia. En las escasas ocasiones en las que sí se ha incorporado la perspectiva de desarrollo a la política de internacionalización empresarial, a través de instituciones o compromisos concretos, estos han sido incumplidos o reducidos a meras formalidades vacías de contenido. Todo ello presenta un panorama en el que el Gobierno español parece estar más caracterizado por su permisividad con la corrupción y la elusión fiscal de las ETN que con la vigilancia del impacto de las inversiones españolas en el desarrollo y los derechos humanos.

En las siguientes secciones se volverá sobre estas mismas cuestiones. Se analizarán las posibles causas de que sea la defensa de los intereses corporativos la que prevalezca en la agenda de la acción pública española y se expondrán los elementos que impiden que España alcance resultados estables y significativos en materia de coherencia de políticas para el desarrollo. Se procurará plantear, por último, alguna orientación a modo de tratamiento para las patologías que la política española de internacionalización de empresas presenta en relación con la CPD.

## 4.2. Relación, convergencia y prevalencia entre las distintas agendas políticas que guían la acción global del Gobierno: análisis de la coherencia desde la dimensión horizontal

El análisis de la *coherencia horizontal* alude a la mayor o menor convergencia entre las diferentes agendas y políticas públicas que guían la *acción global del Gobierno*. En base a las evidencias aportadas por la investigación de la política española de internacionalización de empresas, el análisis de la coherencia horizontal pretende determinar cuáles son las distintas agendas e intereses que guían la acción pública española, cómo se relacionan y cuál prevalece. La tabla 5 resume el conjunto de los 17 signos detectados, los cinco cuadros clínicos definidos y la propuesta de diagnóstico realizada en torno a dichas preguntas.

**Tabla 5.** Signos, cuadro clínico y diagnóstico para el análisis de coherencia desde la dimensión horizontal: relación, convergencia y prevalencia entre las distintas agendas políticas que guían la acción global del Gobierno

	SIGNOS	CUADRO CLÍNICO	DIAGNÓSTICO	
<p><b>Análisis de coherencia horizontal</b></p>	12. Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española vs. Plan Director de la Cooperación Española	4. Desconexión e incoherencia entre distintas estrategias y planes gubernamentales intrínsecamente relacionados	<ul style="list-style-type: none"> <li>● En la acción pública española la defensa y promoción de los intereses de las empresas españolas prevalecen claramente sobre los objetivos de promoción del desarrollo, la sostenibilidad y los derechos humanos.</li> </ul>	
	13. Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado vs. Plan de Empresa y Derechos Humanos			14. Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española vs. Plan de Empresa y Derechos Humanos
	15. La instrumentalización de la AOD y de la política de cooperación	16. Respaldo unánime del servicio exterior del Estado a las ETN en caso de controversia	5. La internacionalización de la empresa como prioridad política del conjunto de la Administración General del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>● A la consecución de este fin contribuyen todos los órganos administrativos con competencias relacionadas.</li> <li>● Para ese fin se adaptan y modifican, en lo necesario, el resto de política.</li> </ul>
	17. El Congreso de los Diputados no ejercer como garante de último recurso de la CPD	18. Mantenimiento de instrumentos comerciales a sabiendas de su manifiesta incompatibilidad con la CPD		
	19. Permisividad ante la evasión, la elusión y la corrupción: modo indirecto de apoyo a la internacionalización	20. Preferencia por la voluntariedad y la sensibilización frente a la obligatoriedad y el control en el Plan de Empresa y Derechos Humanos	7. Sesgo ideológico pro-mercado predominante en la Administración General del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Para ese fin se adaptan y modifican, en lo necesario, el resto de política.</li> </ul>
	21. Medidas cosméticas contra la elusión y la evasión fiscal de las ETN	22. Implementación de mecanismos de sanción y control poco efectivos	8. Poca coherencia en las instituciones clave de la Administración española	
	23. Las trabas al comercio son consideradas un obstáculo indeseable	24. APPRI España-Haiti: crónica de una incoherencia anunciada		
	25. Cariz pro-mercado en la cooperación al desarrollo: crecimiento económico, cooperación financiera y alianzas con el sector privado	26. Secretaría de Estado de Comercio del MINECO		
	27. Punto Nacional de Contacto para las Líneas Directrices de la OCDE	28. Uso de acepción limitada del concepto de CPD por las instituciones clave de la AGE		

## Signo 12: Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 vs. Plan Director de la Cooperación Española

El plan director se compromete a priorizar, en el ámbito de la CPD, el *desafío económico* –que incluye el comercio internacional y la inversión extranjera directa– y a incidir en los procesos de internacionalización de las empresas españolas en los países socios, para generar los incentivos y apoyos necesarios para que actúen de forma responsable y contribuyan a la defensa y protección de los derechos humanos de las comunidades (MAEC, 2013a: 76). El Gobierno, en este mismo documento, se compromete a atraer IED responsable a los países socios y cita como sectores estratégicos la agroindustria, las energías renovables y las TIC (MAEC, 2013a: 39 y 97). Llama la atención que el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española (MINECO, 2014), elaborado por el mismo Gobierno y aprobado sólo unos meses después, no incorpore ni aluda a ninguno de los anteriores compromisos:

- Los criterios de selección de los sectores estratégicos para la internacionalización de la economía española no hacen alusión a ninguna cuestión que no sea puramente comercial y sólo uno de los sectores coincide con los señalados por el plan director.
- Se menciona en la introducción la intención de orientar la estrategia en coherencia con las normas y acuerdos internacionales y mejores prácticas en materia de anticorrupción, medio ambiente y responsabilidad social, pero no se desarrolla nada más ni se mencionan los compromisos asumidos por España en materia medioambiental, social, fiscal o de derechos humanos que afectan a la dimensión internacional de las empresas españolas.
- No hay ninguna alusión a la generación de incentivos para una IED responsable y respetuosa con los derechos humanos, a pesar de que sí se aborda la reforma del sistema de instrumentos de apoyo a la internacionalización para servir de forma más eficaz a las necesidades de las empresas.
- Establece nueve subgrupos de trabajo dentro del Grupo de Trabajo Interministerial para la Internacionalización de la Empresa Española (GTII) y ninguno de ellos es sobre CPD, ni sobre ninguna materia relacionada con el desarrollo o los derechos humanos.

## Signo 13: Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado vs. Plan de Empresa y Derechos Humanos

Como ya se ha mencionado previamente en este informe, la recientemente aprobada Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE, 2014a) supone un paso atrás en la consolidación del principio de coherencia de políticas para el desarrollo en el ordenamiento jurídico español. Por un lado, la ley menciona la necesidad de garantizar la *coherencia interna* de la política exterior, lo cual, aunque deseable, lamentablemente no garantiza la coherencia “para

el desarrollo” de dicha política. Por otro, la ley cita entre los objetivos de la política exterior española tanto la promoción de los intereses económicos de España en el exterior, como la lucha contra la pobreza y el cambio climático. Obvia, sin embargo, las potenciales tensiones e incompatibilidades entre ambas agendas y no detalla si existe jerarquía política entre ambos objetivos, ni articula cómo proceder en caso de conflicto, ni incluye disposición alguna que recoja la obligación de coherencia de políticas para el desarrollo de la ley de 1998.

Además, esta ley no responde a las alusiones que otros planes y estrategias coetáneas hacen al servicio exterior español ni responde a las expectativas del papel que sus actores deben desempeñar. Así, en el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos, el Gobierno se compromete a analizar la incorporación de los Principios Rectores y del enfoque de CPD en el marco de las directrices de la Acción y Servicio Exterior del Estado (medida 2 del plan). A pesar de que la Ley de Acción Exterior fue tramitada durante el proceso de redacción del borrador del plan, el Gobierno no tuvo a bien realizar alguna mención, no ya al mismo, sino tampoco a los Principios Rectores –aprobados en 2011– ni a los objetivos de CPD que aquellos persiguen.

#### **Signo 14: Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 vs. Plan de Empresa y Derechos Humanos**

El Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 (MINECO, 2014a) ni siquiera hace mención al Plan de Empresa y Derechos Humanos (cosa que sí ocurre con la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas), a pesar de las muchas áreas de confluencia entre ambos planes. Por ejemplo, ambos planes ponen mucho énfasis en la formación a profesionales del ámbito de la internacionalización y a organismos públicos relevantes en la internacionalización empresarial –agencias e instituciones especializadas, misiones diplomáticas, oficinas consulares, oficinas económicas y comerciales, etc.– pero lo plantean desde perspectivas absolutamente distintas. El Plan Estratégico de la Internacionalización de la Economía Española tampoco recoge ninguno de los planteamientos del borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos relacionados con la creación de un sistema de incentivos a las empresas con buenas prácticas de respeto a los derechos humanos; con la necesidad de que las empresas sepan detectar, prevenir y mitigar los riesgos que sus actividades entrañen para los derechos humanos; ni con la posibilidad de que el Gobierno revise o condicione sus apoyos a las empresas al estricto respeto de los derechos humanos. En el anexo del plan estratégico que el Gobierno dedica exclusivamente a definir la participación del MAEC en la estrategia de internacionalización de las empresas, no hay ni una sola mención a algún objetivo político relacionado con los objetivos de desarrollo, cooperación ni derechos humanos.

#### Cuadro 4.

### Desconexión e incoherencia entre distintas estrategias y planes gubernamentales intrínsecamente relacionados

Los primeros tres signos (12 a 14) del análisis de la CPD desde la dimensión horizontal permiten esbozar el cuarto de los *cuadros clínicos* del informe: **existe una gran desconexión e incoherencia entre los planes y estrategias sectoriales que el Gobierno español ha elaborado recientemente en materias relacionadas y relevantes para la internacionalización de las empresas.**

Estas desconexiones e incoherencias hacen patente una gran inconsistencia en la planificación pública y un cierto descontrol en la *acción global* de gobierno en esta materia. Esto provoca, en primer lugar, una ineficiente gestión política, dada la pérdida de oportunidades para realizar una planificación estratégica de las materias relacionadas con la internacionalización de las empresas, maximizando las sinergias existentes entre ellas y resolviendo sus conflictos e incoherencias. No existe diálogo entre los distintos procesos que cada una de estas estrategias pone en marcha –la promoción de la IED según el plan director del MAEC y según la estrategia de internacionalización del MINECO–; un diálogo que, cuando se da, es desinformado y estéril, dadas las distintas agendas y mandatos a los que cada uno de ellos responde. En segundo lugar, fomenta el incumplimiento de objetivos, que requerirían de la acción conjunta de distintos actores que los desconocen o que no se sienten obligados a cumplir. Promueve, en tercer lugar, una acepción errónea de la CPD, ya que no se reconoce explícitamente que puedan existir conflictos y tensiones entre distintos objetivos y que avanzar hacia una mayor coherencia conlleva ineludiblemente la asunción de costes. Por último, provoca que en ausencia de un verdadero diagnóstico de conjunto –en el que sea posible valorar, por ejemplo, los costes y beneficios sociales de distintos planteamientos–, sea la *agenda dura convencional* –la comercial y empresarial– la que prevalezca sobre la agenda de desarrollo.

### Signo 15: Instrumentalización de la AOD y de la política de cooperación

La comunidad internacional de donantes se encuentra en un momento crucial, con el de diseño de la agenda global para el desarrollo post-2015 y con varios grandes retos pendientes, entre ellos el de la financiación del desarrollo y el encaje del sector privado en la respuesta a los retos globales del desarrollo y como actor del sector de la cooperación. La cooperación española afronta este proceso en horas bajas, que van más allá de los drásticos recortes en el presupuesto de cooperación. Los pasos atrás dados recientemente en materia de transparencia y neutralidad en la gestión de la cooperación financiera y el enfoque instrumental con el que se alude a la política de cooperación desde

instancias comerciales españolas han ahondado las dudas acerca de los objetivos políticos últimos a los que responde la actual política de cooperación española:

- La nueva normativa del FONPRODE otorga un gran protagonismo a COFIDES que, a pesar de ser la institución financiera de desarrollo, tiene un perfil marcadamente empresarial. COFIDES podrá operar como *experto independiente* a efectos de las evaluaciones y dictámenes previstos en la ley, a pesar de ser una institución dependiente del MINECO. Se prevé la participación de las OFECOMES (MINECO) en la identificación de operaciones, junto con la AECID, las OTC, etc.
- En la nueva normativa del FONPRODE desaparece la mención a que “la existencia de este instrumento no supone la participación de la cooperación española en la política de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas” y se permite que determinadas evaluaciones de operaciones no se publiquen si así lo autoriza el comité ejecutivo del fondo.
- Las aportaciones españolas a los organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) financieros habilitan a las empresas españolas a acceder a las facilidades de inversión y licitaciones de estos organismos y de la UE. Como ya se ha mencionado anteriormente, esta modalidad de “ayuda informalmente ligada” (Plataforma 2015 y más, 2012) sirve para *comprarle* a las empresas españolas el *ticket de entrada* a un inmenso mercado de oportunidades globales de negocio, a cargo de la AOD española y de otros países donantes. Aunque este tipo de ayuda ha existido siempre, en los últimos años el Gobierno español ha perdido el pudor de reconocer, en diversos documentos de planificación, la motivación eminentemente comercial de estas aportaciones de AOD. Así lo expresa en su Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 (MINECO, 2014), al establecer como objetivo “aumentar la participación de empresas españolas en contratos de licitaciones internacionales, con especial atención al aprovechamiento por parte de nuestras empresas del mercado multilateral” y al reconocer que la AOD de la UE “es una de las principales fuentes de financiación disponibles en la actualidad a nivel internacional, por lo que desempeña un papel destacado en la estrategia de internacionalización de las empresas españolas”. En similares términos se expresa el IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, al reconocer la oportunidad de que “las inversiones del FONPRODE generen oportunidades o sinergias para las empresas españolas con presencia en los países socios”.

## **Signo 16: Respaldo unánime del servicio exterior del Estado a las ETN en caso de controversia**

La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE, 2014: art.2) establece entre sus objetivos tanto la *promoción de los intereses económicos de España en el exterior* –que comprende las actuaciones encaminadas a la

internacionalización de la empresa y la economía españolas–, como *la promoción de los derechos fundamentales, la lucha contra la pobreza, la lucha contra el cambio climático y la preocupación por la seguridad alimentaria*. Sin embargo, la experiencia demuestra que, en caso de posible conflicto entre ambas agendas, es la comercial la que prevalece y a su servicio se movilizan las instituciones públicas necesarias. Así ha ocurrido con los conflictos entre empresas españolas y Gobiernos de países latinoamericanos en los últimos años (Bolivia, Argentina, Panamá o Venezuela), en los que el Gobierno puso en marcha toda la maquinaria política a su disposición para defender los intereses de las empresas. El criterio que determina cuándo actúa el Estado parece estar basado exclusivamente en la nacionalidad de la empresa, sin que se entre a valorar otras cuestiones como los distintos intereses en juego, el desempeño de la empresa, su contribución al interés general y español ni el verdadero grado de “españolidad” de la empresa –medido en la proporción de nacionalidad de su accionariado, en el lugar donde tributa la empresa globalmente y por el proyecto en litigio, etc.–.

### **Signo 17: El Congreso de los Diputados no ejerce de garante de último recurso de la coherencia de políticas para el desarrollo**

El Congreso de los Diputados, además de sus funciones de control y de orientación política al Gobierno –que serán analizadas en un ejemplo más adelante–, tiene atribuida la competencia de ratificar los acuerdos internacionales. En la práctica, las mayorías parlamentarias han hecho que en España este requerimiento sea una mera formalidad y los acuerdos comerciales internacionales son ratificados sin un control exhaustivo por parte de los grupos parlamentarios de que las disposiciones del tratado que deben ratificar son compatibles con las leyes y principios del ordenamiento jurídico español, como pudiera ser la coherencia de políticas para el desarrollo. Esto no es así en todos los Parlamentos de nuestro entorno. En el Parlamento Europeo, por ejemplo, en los últimos años se ha paralizado la aprobación de varios acuerdos comerciales por existir dudas en el seno de los grupos parlamentarios europeos acerca de las consecuencias del acuerdo –tanto para Europa como para terceros países– y de su compatibilidad con los principios de los tratados constitutivos. Este fue el caso, por ejemplo, del veto del Parlamento Europeo a la renovación del Acuerdo de Pesca entre la UE y Marruecos en 2011<sup>126</sup>.

El potencial papel de la ratificación parlamentaria como garantía de la coherencia de la política comercial española con el desarrollo no es una cuestión menor ni exenta de actualidad. España tiene 12 acuerdos de protección y promoción recíproca de inversiones (APPRI) firmados pero que aún no están en vigor, a la espera de su ratificación parlamentaria. Ocho de ellos se han firmado

---

<sup>126</sup> Para más información véase Cembrero, I. y Moliné, V. (2011) “La Eurocámara veta el acuerdo de pesca con Marruecos por el Sáhara”. [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/14/actualidad/1323896976\\_988778.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/14/actualidad/1323896976_988778.html) (Consultado el 20 de mayo de 2013).

con países de África Subsahariana (Angola, R.D Congo, Etiopía, Gambia, Ghana, Mauritania, Mozambique y Senegal), tres con países de la Península Arábiga (Arabia Saudita, Bahrein y Yemen) y el último con Haití. Como se explicará en el ejemplo siguiente, existen evidencias de que los APPRI españoles incumplen los compromisos de coherencia de políticas adquiridos por España y no deberían ser por tanto ratificados por el Congreso de los Diputados (Pérez, 2014). Lo mismo ocurre con los 11 convenios de doble imposición que en enero de 2015 estaban pendientes de ratificación por el Congreso<sup>127</sup> y respecto a los cuales –como se analiza más adelante– existe una Recomendación de la CE para que España ponga fin a las prácticas de planificación fiscal agresiva de las ETN (CE, 2012b). Lamentablemente, tanto en un caso como en el otro, lo más probable es que el Congreso de los Diputados decida dar luz verde a estos instrumentos por su papel en la internacionalización de empresas, por encima de cualquier otra consideración.

### **Signo 18: Mantenimiento de unos instrumentos comerciales a sabiendas de su manifiesta incompatibilidad con la coherencia de políticas para el desarrollo**

Como ya se ha explicado previamente, los APPRI son tratados bilaterales de naturaleza recíproca, que constituyen el principal instrumento de política comercial del que España dispone para promover y proteger las inversiones de las empresas españolas en el extranjero (véase Anexo 1 para una completa descripción de las principales características de los APPRI). La existencia de un sistema internacional que proteja a los inversores frente a tratos discriminatorios o confiscatorios por parte del Estado receptor debe considerarse inicialmente compositiva. El problema de los APPRI proviene de la forma en la que estos acuerdos definen e interpretan las “agresiones al inversor”, de la forma en la que la protección es llevada a cabo y de la ausencia de obligaciones similares exigidas al inversor (Pérez, 2014). La UNCTAD ha defendido enérgicamente durante los últimos años que los acuerdos APPRI pueden suponer obstáculos para las políticas nacionales de desarrollo de los países receptores de la inversión, al priorizar de forma desproporcionada una fuerte protección jurídica al inversor frente a la defensa del *espacio político* necesario para que el Estado pueda promover otros posibles intereses en conflicto (UNCTAD, 2012). La UNCTAD ha elaborado una propuesta de modelo alternativo de acuerdos de inversión<sup>128</sup> que permite conjugar la promoción y protección de las inversiones internacionales con la defensa del espacio

---

<sup>127</sup> Los 11 convenios de doble imposición firmados por España que, en enero de 2015, estaban pendientes de ratificación parlamentaria para su entrada en vigor son: Andorra, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Cabo Verde, Catar, India, México, Montenegro, Omán y Uzbekistán. Más información en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/cdi.aspx> (Consultado de 6 de febrero de 2015).

<sup>128</sup> Para más información, véase UNCTAD (2013c): *Investment Policy Framework for Sustainable Development* [online] Disponible en: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ipfsd> (Consultado el 10 de junio de 2014).



político necesario para defender el interés general y promover el desarrollo sostenible. Tomando la propuesta de la UNCTAD como marco de referencia, se ha evaluado recientemente en qué grado y de qué modo los APPRI en los que España es parte han incorporado consideraciones de desarrollo sostenible (Pérez, 2014). La conclusión es que la inclusión del contenido necesario para garantizar que la inversión privada española es promotora de desarrollo y respetuosa con los derechos humanos ha sido extremadamente débil. Además, los APPRI españoles no han incorporado ninguna de las mejoras que desde la comunidad internacional y los países de nuestro entorno se han propuesto en esta materia en los últimos años. Las disposiciones de los APPRI españoles actuales son mucho menos transparentes y equitativas que las del modelo propuesto para el acuerdo TTIP entre la UE y Estados Unidos que tanta alarma social ha provocado en la sociedad civil de varios países europeos, incluida España.

En el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (MAEC, 2013c), a lo máximo a lo que el Gobierno se ha comprometido en esta materia es a incorporar en los acuerdos españoles "referencias al respeto de los derechos humanos"; lo cual, en opinión de los expertos, es equivalente a no decir nada (Pérez, 2014). Curiosamente, el Gobierno se compromete –en los acuerdos comerciales de la UE, donde su responsabilidad está mucho más diluida– a "impulsar que los APPRI no limiten la capacidad de los Estados de cumplir su deber de protección de los derechos humanos" (medida 24 del plan). El Gobierno británico, en cambio, se compromete en su respectivo plan a "asegurar" –no sólo impulsar – que los APPRI de Reino Unido y de la UE "incorporan la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos" y "permiten a los Estados imponer a las ETN las mismas normativas sociales y medioambientales que rigen para las empresas nacionales" (Gobierno de Reino Unido, 2013).

### **Signo 19: Permisividad ante la evasión, la elusión y la corrupción: modos indirectos de apoyo a la internacionalización de las empresas**

Una empresa con impunidad para sobornar y con libertad para eludir impuestos en sus procesos de internacionalización tiene ventajas, competitivas e impositivas, respecto a otras empresas competidoras que no gocen de dicha impunidad. Por ello, el débil desempeño de España en la lucha contra la corrupción de los empresarios españoles en sus procesos de internacionalización, la permisividad del marco legislativo actual con las prácticas de elusión fiscal de las ETN y la ausencia de medidas efectivas para luchar contra la evasión fiscal, deben considerarse como una forma de apoyo público –en este caso, por dejadez u omisión– a la internacionalización de las empresas españolas.

### **Cuadro 5.** **La internacionalización de la empresa como prioridad política del conjunto de la Administración General del Estado**

Los signos 15 a 19 confirman el quinto *cuadro clínico* del informe: **la internacionalización de las empresas es en España una prioridad política para el conjunto de la AGE.**

Aunque son el MINECO –y en menor medida el MAEC– los departamentos que concentran las mayores responsabilidades en esta materia, el objetivo de facilitar y promover la presencia exterior de las empresas españolas no es en España un objetivo político sectorial a cargo de los departamentos económicos, sino que se trata de un objetivo político de Estado, al servicio del cual está toda la Administración. Como muestra representativa, el Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015 (MINECO, 2014) incluye diez anexos con una descripción pormenorizada de la participación esperada de diez ministerios distintos a los objetivos de la estrategia, mientras que el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014) no concreta qué departamentos ministeriales estarán encargados de ejecutar cada uno de los compromisos asumidos, dejándolo para una fase posterior del proceso de implementación.

Con el fin de cumplir los objetivos de esta política se adaptan, en lo necesario, el resto de las políticas relacionadas –incluidas las de desarrollo, asuntos exteriores, fiscalidad o derechos humanos– y se rebajan los estándares mínimos exigibles de compatibilidad con el resto de leyes y principios del ordenamiento jurídico español.

### **Signo 20: Preferencia por la voluntariedad y la sensibilización frente a la obligatoriedad y el control en el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos**

Tanto la CE (CE, 2010a) como el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Derechos Humanos y Empresa, John Ruggie (NNUU, 2007), han coincidido en reconocer que hasta la fecha muy pocos países han considerado explícitamente criterios de derechos humanos en sus políticas de apoyo financiero a la internacionalización o en los tratados bilaterales de comercio e inversión, y que los Estados miembros de la UE han infrautilizado el potencial de los instrumentos económicos y financieros en la promoción de la gestión responsable de las cadenas globales de valor de las ETN, optándose en la mayoría de los casos por instrumentos de información y sensibilización exclusivamente. El debate sobre la exigibilidad y el carácter vinculante del marco internacional de las empresas y los derechos humanos ha estado presente en la propia gestación de los Principios Rectores sobre

las empresas y los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2011), como ya se ha expuesto en este informe.

El desequilibrio entre sensibilización e incentivo, por un lado, y obligación y control, por otro, es un rasgo generalizado entre las instituciones públicas españolas relacionadas con la internacionalización de la empresa que se ha puesto de nuevo de manifiesto en el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014). Al plan español le sobra ambigüedad y le falta firmeza. El texto es prolijo en la prescripción de *objetivos blandos*, tales como involucrar a las empresas en el respeto y promoción de los derechos humanos, fortalecer su ventaja comparativa basada en los derechos humanos o reconocer a las empresas que ya hayan integrado los Principios Rectores en su estrategia empresarial. Contiene, en cambio, muy pocas propuestas para desincentivar económicamente o controlar y sancionar a las empresas que cometan violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo:

- Para que se puedan denegar subvenciones, contratos públicos u otras ventajas a una empresa, se exige que exista *violación grave* de los derechos humanos (una violación no grave no sería suficiente), *sentencia firme* (no siendo suficiente la existencia de evidencias de dicha violación) y que la empresa se niegue a colaborar con la reparación de los daños causados (la mera colaboración de la empresa tras la violación cerraría la posibilidad del castigo administrativo previsto).
- Respecto a la necesidad de disponer de mecanismos judiciales estatales para la reparación de abusos (que podrían incluir la responsabilidad extraterritorial del Estado por violaciones de los derechos humanos por parte de las empresas fuera de España), el Gobierno únicamente se compromete a elaborar un informe un año después de que entre en vigor el plan, que valore las posibilidades de desarrollar dichos mecanismos (Gobierno de España, 2014: 25).

Esta falta de firmeza y concreción contrasta con el tono y contenido de los otros planes nacionales aprobados hasta el momento. En caso de que llegara a aprobarse, el plan español sería el único que no ha incluido ninguna medida obligatoria para la implementación de la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos. Los planes de Dinamarca, Reino Unido y Países Bajos incorporan obligaciones legales específicas para las empresas en materia de derechos humanos y el italiano ofrece un amplio catálogo de medidas obligatorias para las empresas. Países Bajos se compromete, además, a impulsar la legislación comunitaria en esta materia. En definitiva, el plan español transmite a las empresas un mensaje muy débil en cuanto a qué se espera de ellas en relación al respeto de los derechos humanos y permitirá al Gobierno reportar avances sin haber acometido en la práctica ninguna mejora significativa<sup>129</sup>.

---

<sup>129</sup> El autor quisiera agradecer la ayuda de Beatriz Hayes-Meizoso por el análisis comparado de los cinco planes nacionales (Finlandia, Reino Unido, Italia, Dinamarca y Países Bajos) durante el verano de 2014.

## Signo 21: Medidas cosméticas contra la elusión y la evasión fiscal de las ETN

Como ya se ha expuesto anteriormente, en 2012 la CE adoptó una Recomendación en la que instaba a los Estados miembros a luchar contra las prácticas de planificación fiscal agresiva de las ETN (CE, 2012b). En concreto, se recomendaba incluir en los convenios de doble imposición cláusulas que impidieran la "doble no tributación" y la "doble deducción" de las ETN y "cláusulas generales antifraude" que negaran la validez de los mecanismos fiscales introducidos artificialmente por las ETN con el único objetivo de evadir impuestos<sup>130</sup>. Desde que la CE adoptó dicha Recomendación, España ha firmado 15 convenios de doble imposición: ninguno de ellos incluye la cláusula para impedir la "doble no tributación" y la "doble deducción" y sólo ocho de ellos contienen algo asimilable a la "cláusula general antifraude" propuesta por la CE<sup>131</sup>. Ello a pesar de que en el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016 (MAEC, 2013a) el Gobierno se compromete a priorizar el ámbito de la evasión fiscal dentro de su trabajo sobre la coherencia de políticas para el desarrollo. Se trata de un tema de gran relevancia y actualidad, dado que en enero de 2015 había 11 convenios de doble imposición en los que España es parte, a la espera de ratificación parlamentaria para su entrada en vigor<sup>132</sup>.

Por otro lado, la normativa española actual ha legalizado *de facto* las prácticas fiscales de las ETN en los paraísos fiscales, en lugar de prevenirlas y evitarlas<sup>133</sup>. Esto es así porque, a pesar de que la legislación española excluye del disfrute de beneficios fiscales a las empresas que residan en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal, esta exclusión se ha desvirtuado a raíz de una reforma legal posterior por la que se dejan de considerar paraísos fiscales a los territorios con los que España haya firmado un acuerdo de intercambio de información o de doble imposición (BOE, 2003)<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> La recomendación acerca de la "cláusula general antifraude" ha sido introducida en la legislación comunitaria con posterioridad y los Estados miembros están obligados a transferirla a sus legislaciones nacionales antes de finales de 2015 (Consejo de la UE, 2014).

<sup>131</sup> Puede accederse a los textos de los convenios de doble imposición españoles en la página web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/cdi.aspx> (Consultado el 6 de febrero de 2015).

<sup>132</sup> Los 11 convenios de doble imposición firmados por España que, en enero de 2015, estaban pendientes de ratificación parlamentaria para su entrada en vigor son: Andorra, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Cabo Verde, Catar, India, México, Montenegro, Omán y Uzbekistán. Más información en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/CDI/Paginas/cdi.aspx> (Consultado el 6 de febrero de 2015).

<sup>133</sup> Ver, por ejemplo, Cordero, C. (2010): "Responsabilidad Fiscal. Responsabilidad Social", en Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa: *La Responsabilidad Social Corporativa en las Memorias Anuales de las Empresas del Ibex 35. Análisis del ejercicio 2009*, pp. 24-25. Madrid.

<sup>134</sup> Se puede consultar la lista de países con los que España tiene firmados convenios de intercambio de información en: [http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/AcuerdosII/Paginas/All\\_Alfa.aspx](http://www.minhap.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/AcuerdosII/Paginas/All_Alfa.aspx). (Consultado el 24 de julio de 2013).

La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) del MAEC debería haber presentado durante el primer semestre de 2014 una *hoja de ruta* específica sobre evasión fiscal, de la que aún no se tienen noticias. Dada la importancia que la evasión y la elusión fiscal de las ETN tienen para los presupuestos públicos de España y de los países en desarrollo y, por ende, para su capacidad de financiar políticas públicas y hacer frente a los retos del desarrollo, es muy significativa la falta de avances concretos de España en esta materia.

## Signo 22: Implementación de mecanismos de sanción y control poco efectivos

Los compromisos internacionales que España ha asumido en materia de internacionalización de las empresas y su impacto sobre los derechos humanos, el medioambiente, la fiscalidad o la corrupción han ido evolucionando a lo largo de los años –véanse, por ejemplo, los Enfoques Comunes de la OCDE– corrigiendo sus debilidades, haciéndose más exigentes y mejorando en sus mecanismos de evaluación y control. Aunque no es posible realizar un único diagnóstico para todas las instituciones e instrumentos españoles y todas las materias analizadas, sí es posible afirmar que, en general, la Administración española ha incorporado estas evoluciones de los estándares internacionales a través de las mismas metodologías preexistentes y con los mismos recursos materiales y humanos, por lo que existen serias dudas de su efectividad e impacto real.

La opinión recabada por esta investigación en las entrevistas a los propios responsables de los instrumentos españoles de apoyo a las empresas es que los medios y procedimientos disponibles para prevenir casos de corrupción y soborno de las empresas en los países de destino de la inversión no son suficientes y que con ellos es complicado que se detecten casos, aunque existan. Lamentablemente los resultados de las evaluaciones internacionales sobre estas materias a las que España ha sido sometida recientemente respaldan estas percepciones (OCDE, 2012b).

### Cuadro 6.

#### Avanzar hacia la coherencia en la medida en que no se perjudiquen los intereses de las empresas

Los signos 20 a 22 permiten definir el siguiente *cuadro clínico* –el sexto– de la política española de internacionalización de la empresa: **la Administración española parece seguir la directriz política de que es aceptable comprometerse con el desarrollo humano, como mucho, hasta el punto en que un mayor compromiso pudiera obstaculizar los intereses de las empresas españolas, suponerles algún coste o afectar a sus expectativas de beneficios.**

Ello se hace patente, por ejemplo, en la preferencia del Gobierno español por sensibilizar e incentivar a las empresas –frente a su control y posible sanción– a la hora de implementar medidas para garantizar su respeto

de los derechos humanos; o en la tibieza de las medidas adoptadas para controlar la evasión y la elusión fiscales de las ETN; o en los escasos medios con los que se dota a las herramientas que en la AGE podrían dinamizar avances en materia de CPD o controlar el cumplimiento de compromisos.

## **Signo 23: Cualquier traba al comercio es considerada un obstáculo indeseable**

Fruto de este sesgo ideológico preponderante en el sistema comercial internacional, la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales o de derechos humanos en los acuerdos comerciales han sido considerados obstáculos al objetivo último del sistema comercial y no como una evolución y mejora del mismo.

A pesar de que esta sigue siendo la postura mayoritaria, en los últimos años la comunidad internacional ha ido aflojando estas posturas; el discurso se ha suavizado algo y se han comenzado a introducir contrapesos y salvaguardas al enfoque estrictamente comercial. Por ejemplo, la CE ha reconocido los impactos sociales y medioambientales negativos de la globalización y ha planteado la necesidad de que existan unos límites –en términos de desarrollo, sostenibilidad o seguridad– que la política comercial debe respetar y unas políticas sociales que hagan frente a los costes de adaptación para los colectivos que resulten desfavorecidos (Comisión Europea, 2006). La UE ya ha comenzado a incluir cláusulas de desarrollo sostenible y pobreza en sus acuerdos comerciales más recientes (Bartels, 2013) y a evaluar –*ex ante* y *ex post*– sus impactos económicos, sociales, en materia de derechos humanos y medioambientales, incluyendo una amplia consulta con las partes interesadas pertinentes (Comisión Europea, 2012d:15).

España mantiene una postura absolutamente anacrónica en esta materia. Los responsables políticos de la política comercial española –la Secretaría de Estado de Comercio (MINECO)– sigue defendiendo que la liberalización comercial de los países en desarrollo es esencialmente positiva para su interés general, por lo que ni siquiera se plantean la posibilidad de que lo más adecuado para estos sea, por el contrario, mantener cierto espacio político disponible para llevar a cabo las medidas políticas y regulatorias que consideren más convenientes en cada momento. Tampoco está presente en el discurso político comercial español la idea de que solo determinada IED –que cumpla ciertos criterios fiscales, laborales, sociales y medioambientales– es positiva para el país de destino y de que el resto de IED puede provocar importantes efectos perjudiciales en el país de recepción de la inversión.

Esta postura política, mantenida durante las últimas tres décadas, ha provocado que, a día de hoy, España obtenga un rotundo suspenso en la incorporación en los APPRI del contenido necesario para fomentar una IED promotora de desa-

rollo humano y respetuosa con los derechos humanos<sup>135</sup>; y que sólo tres de los 61 APPRI que España tiene en vigor –España-Túnez, España-Trinidad y Tobago y España-Libia– realicen alguna mención a que los objetivos del acuerdo deben lograrse sin detrimento de otros objetivos (medioambiente, salud, seguridad pública, etc.) (Pérez, 2014).

## **Signo 24: Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre España y Haití: crónica de una incoherencia anunciada**

España firmó en diciembre de 2012 un APPRI con la República de Haití, que está pendiente de que los respectivos países cumplan con el trámite de ratificación para su entrada en vigor. La firma de un acuerdo de estas características con un país en la situación de fragilidad –humana e institucional– de Haití supone una oportunidad única para que España ponga en práctica sus compromisos de coherencia de políticas para el desarrollo. Haití es uno de los países más pobres del mundo. Con un PIB per cápita de 760 USD (Banco Mundial, 2013a), ocupa el puesto 161 de 186 países en el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2013) y figura entre los denominados *estados frágiles*. Cuatro años después del terremoto que asoló el país, 358.000 personas seguían viviendo en campos de desplazados (Oxfam Intermón, 2013a) y millón y medio de habitantes sufren inseguridad alimentaria grave (Naciones Unidas, 2013a).

Ya se han expuesto en este informe los defectos de transparencia, sostenibilidad y equidad de estos acuerdos y su capacidad para anteponer eficazmente la defensa de los intereses del inversor al interés general del país receptor y limitar de forma extrema el espacio político de este para regular y gobernar en cualquier materia que pueda entrar en conflicto con los intereses privados del inversor – incluso cuando no exista trato discriminatorio contra el inversor extranjero y la regulación persiga fines legítimos en materia social, medioambiental, de derechos humanos, etc.– (UNCTAD, 2012) y (Pérez, 2014). La comunidad internacional va asumiendo que se trata de un instrumento caduco y los APPRI más recientes han comenzado a incorporar algunas de las propuestas surgidas de los analistas y países más críticos, lo que parece indicar el inicio de un cambio de tendencia:

- Australia ha decidido prescindir en sus futuros APPRI del sistema de resolución de controversias empresa-Estado (Kurtz, 2012).
- Venezuela, Ecuador, Bolivia y Sudáfrica han puesto fin a alguno de sus APPRI en los dos últimos años y han declarado su intención de continuar en esa línea (UNCTAD, 2012).
- El Gobierno de Ecuador ha creado una Comisión para la Auditoría de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje

---

<sup>135</sup> Según esta clasificación, los APPRI españoles obtienen una puntuación de 2,1 sobre 10 en la incorporación de disposiciones concretas favorables a una IED promotora del desarrollo humano y respetuosa con los derechos humanos (Pérez, 2014).

Internacional en Materia de Inversiones (El Ciudadano, 2013). También de la región latinoamericana proviene la I Conferencia Ministerial de Estados Latinoamericanos Afectados por Intereses Transnacionales, cuya declaración final acuerda establecer un marco institucional capaz de abordar los retos planteados por las demandas de las ETN ante los tribunales internacionales de arbitraje y crear un centro regional de arbitraje capaz de resolver este tipo de disputas<sup>136</sup>.

- El último APPRI aprobado a fecha de redacción de este informe –entre Canadá y Benín– ha logrado 3 puntos más (5,5) que la media de los APPRI españoles; contiene una detallada lista de excepciones y salvaguardas con las que los dos Estados han adaptado las obligaciones del acuerdo a sus intereses y necesidades particulares; contiene definiciones y aclaraciones precisas en todas sus cláusulas; y aporta transparencia y previsibilidad, reduciendo de ese modo la arbitrariedad con la que los árbitros internacionales han interpretado habitualmente el contenido de los acuerdos (Pérez, 2014).

Ajeno a las cautelas existentes sobre las implicaciones de los APPRI sobre el desarrollo y a esta nueva corriente internacional, el Gobierno español ha llevado a cabo la negociación y firma del APPRI con Haití. Debido a la falta de transparencia con la que España lleva a cabo las negociaciones comerciales internacionales, el equipo de investigación del CIECODE a cargo de este informe no ha tenido acceso al texto del acuerdo –a pesar de haberlo solicitado ante todas las instancias públicas con responsabilidad en la materia y justificar el interés en base a las obligaciones en materia de CPD–, por lo que el siguiente análisis se ha realizado en base a precedentes, indicios e información acerca del proceso que son, sin embargo, suficientemente significativos:

- La comunicación oficial de la firma del acuerdo menciona que ésta es una muestra del excelente momento por el que atraviesa la relación entre los dos países, que el interés de las empresas españolas en el ámbito de la reconstrucción del país se verá impulsado por este nuevo marco legal y que esto contribuirá de forma significativa a la recuperación de Haití. La nota de prensa detalla, acto seguido, las disposiciones de protección de las inversiones incluidas en el acuerdo, sin hacer ninguna mención a las cuestiones de espacio político o impacto social y medioambiental del mismo, que son las que determinan el potencial impacto en desarrollo de este tipo de acuerdos (Gobierno de España, 2012).
- Como ya se ha visto, España lleva más de dos décadas incorporando de forma muy deficiente las consideraciones en materia de derechos humanos, sostenibilidad y desarrollo humano recomendadas por Naciones Unidas para este tipo de acuerdos (Pérez, 2014).

---

<sup>136</sup> Declaración adoptada por Bolivia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Granadinas y Venezuela.



- El organismo responsable de defender los intereses de España en estas negociaciones, la Secretaría General de Comercio Internacional de Servicios e Inversiones de la SEC, ha demostrado tener un escaso conocimiento y sensibilidad por la dimensión y relaciones de estos acuerdos con las dinámicas de desarrollo de los países receptores de inversión española. El autor del informe pudo corroborar a través de las entrevistas realizadas la capacidad extremadamente débil de la Administración haitiana a la hora de llevar a cabo una negociación de estas características, lo que permite intuir que haya sido la Administración española la que haya conducido el timón durante las negociaciones y que a ella corresponda la autoría, casi exclusiva, de la redacción del texto.
- A fecha de abril de 2013, cuatro meses después de la firma del acuerdo, la Dirección General de la AECID no tenía conocimiento de la existencia del mismo, ni por tanto de que su firma ya había tenido lugar.
- La existencia del proceso de negociación y firma de este acuerdo no ha sido reportada a la Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales, espacio oficial de comunicación entre la SEC y los actores interesados en la política comercial internacional española y donde habitualmente se da cuenta pormenorizada de este tipo de negociaciones.

El hecho de que la perspectiva de desarrollo humano no sea finalmente integrada en este acuerdo comercial no sólo perjudicaría a la ciudadanía haitiana, sino que la credibilidad de España como actor internacional comprometido con el desarrollo también se vería dañada; España ha manifestado insistentemente su solidaridad y compromiso con el progreso del pueblo haitiano –especialmente a partir del terremoto de 2010– y se ha comprometido recientemente a que la IED sea un campo prioritario en el que implementar el principio de coherencia de políticas para el desarrollo (MAEC, 2013a).

## **Signo 25: Cariz *pro-mercado* en la cooperación al desarrollo: crecimiento económico, cooperación financiera y alianzas con el sector privado**

El sesgo *ideológico pro-mercado* también ha calado en el diseño de la agenda internacional del desarrollo de los últimos años, que ha incluido entre sus objetivos prioritarios el crecimiento económico de los países socios y la promoción de una *IED responsable* como instrumento de financiación del desarrollo y ha pasado a reconocer al sector privado empresarial no sólo como un protagonista del desarrollo en los países socios, sino como un actor directo más del sistema de cooperación (Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2018 y 2011 y Comisión Europea, 2014b).

Esto ha llevado al Gobierno español a priorizar y dedicar gran parte de los escasos fondos disponibles de la AOD española a la cooperación financiera, a través del FONPRODE, en detrimento de otras modalidades de la ayuda. Además,

por ser los fondos del FONPRODE ayuda reembolsable y exigir sus inversiones una determinada tasa de rendimiento, es previsible que haya poca financiación del FONPRODE en sectores como la educación, la salud, etc. En 2013, el FONPRODE fue dotado de 245 millones de euros (BOE, 2012a), lo que representa más del 90% del presupuesto de la AECID y casi el 20% del total de la AOD española para dicho año<sup>137</sup>. Además de las graves deficiencias actuales del FONPRODE –que ya han sido señaladas– la cooperación financiera aún debe despejar las dudas acerca de cuál es la verdadera adicionalidad de la AOD cuando es canalizada a través de actores empresariales tradicionales y de por qué deben emplearse recursos públicos en casos en los que la inversión privada podría tener viabilidad empresarial autónomamente.

Habiendo visto los dos últimos ejemplos, también cabe plantearse cómo de creíble es el compromiso del plan director español de atraer *IED responsable* a los países socios con el objetivo de *promover las oportunidades económicas de los más pobres* mediante su integración en la economía internacional y el estímulo de sectores estratégicos (MAEC, 2013a:39).

### Cuadro 7. Sesgo ideológico pro-mercado predominante en la Administración General del Estado

El séptimo cuadro clínico está caracterizado por los signos 23 a 25 e indica que **en la Administración española es predominante la postura ideológica que postula que –dicho de forma simplificada– cuanto más actividad comercial haya, mayor prosperidad.** Esta postura coincide con el *marco ideológico* preponderante en el sistema comercial internacional de las últimas décadas, que ha defendido la paulatina liberalización comercial como requisito necesario para el éxito de los países y, por tanto, como objetivo público a perseguir (OMC, 2013a). Estos posicionamientos obvian que la relación entre inversión y desarrollo no es sencilla ni unívoca y que el signo –positivo o negativo– de su impacto viene determinado, en gran medida, por decisiones de los Estados de origen y destino de las inversiones y de las propias empresas que las llevan a cabo.

Como se ha visto en las evidencias recién presentadas, esta postura ideológica ha dejado una fuerte impronta en la política de comercio internacional española, cuya actual posición dogmática al respecto resulta anacrónica en comparación con la defendida por los países de su entorno y las instituciones internacionales de referencia. La incapacidad del Consejo de Cooperación de alcanzar un acuerdo de mínimos relativo a la relación entre IED y desarrollo –descrita más adelante (Consejo de Cooperación al Desarrollo, 2014a: 2)– es otra buena muestra de ello. También ha dejado huella en el diseño y gestión de la política española de cooperación al desarrollo, aunque en esta materia la postura española está más alineada con la tendencia general de la comunidad internacional de donantes.

<sup>137</sup> Cálculos propios del CIECODE a partir de los Presupuestos Generales de Estado 2013 (BOCG, 2012a).

La preponderancia que esta premisa ideológica tiene en la AGE española y el estatus de *política de Estado* de la internacionalización empresarial explican, en parte, las dificultades que hay para involucrar a la Administración española en una reflexión crítica en torno a la relación entre la presencia exterior de las empresas españolas y la respuesta a los retos del desarrollo humano; reflexión que, a la luz de las evidencias presentadas en este informe, es urgente y necesaria.

## Signo 26: Secretaría de Estado de Comercio del MINECO

La Secretaría de Estado de Comercio (SEC) es, de las instituciones del MINECO, la más relevante a efectos de la política de internacionalización empresarial por las competencias que tiene legalmente asignadas, por su responsabilidad sobre los principales instrumentos y herramientas de apoyo a la internacionalización y por su influencia sobre el resto de órganos e instituciones relevantes de la AGE. Teniendo en cuenta el trabajo de campo realizado para este informe, es posible afirmar que en esta institución hay poco conocimiento técnico acerca de las relaciones entre comercio y desarrollo –más concretamente sobre internacionalización de la empresa y desarrollo– y sobre los avances que en la *política y la doctrina internacional* se están dando sobre estos temas. Se dan en esta institución los rasgos descritos anteriormente al hablar del sesgo ideológico pro-mercado.

## Signo 27: Punto Nacional de Contacto para las Líneas Directrices de la OCDE

Los puntos nacionales de contacto (PNC) para las Líneas Directrices de la OCDE (OCDE, 2011b) cumplen una doble función: de difusión e implementación de las Líneas Directrices en sus respectivos Estados, por un lado, y de recepción y mediación ante reclamaciones de afectados por el incumplimiento de las ETN de lo estipulado en las directrices, por otro. Al ser las Líneas Directrices la iniciativa multilateral de RSE más relevante en materia de internacionalización de empresas, este mandato convierte al PNC en una figura única a escala internacional y con un gran potencial para promover e implementar el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo entre las ETN y los organismos públicos responsables de la política de internacionalización. Dentro de un marco establecido por la propia OCDE (OCDE, 2013d), los Estados miembros tienen flexibilidad en cuanto a la composición y funcionamiento de su PNC. Los PNC de diversos países –como Holanda, Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca o Noruega– destacan por la transparencia de sus procedimientos, la estructura colegiada de sus órganos, la independencia de sus miembros respecto al Gobierno, el número de casos que reciben, y su proactividad y

presencia pública y política. El PNC noruego está constituido por un panel independiente del Gobierno, compuesto por cuatro expertos escogidos en base a recomendaciones de empresas, sindicatos y sociedad civil. El actual presidente del panel es catedrático de Derecho de la Universidad de Oslo, autor de más de 100 publicaciones sobre Derechos Humanos, Derecho Público, de la UE y de la Competencia, y Filosofía y Ética del Derecho<sup>138</sup>. El PNC español, por su parte, es un órgano unipersonal, alojado en la SEC del MINECO y es, hoy en día, una institución muy poco relevante. El Gobierno lleva reportando desde 2011 a la OCDE su intención de reformar, fortalecer y dar más utilidad al PNC –objetivo también incluido como uno de los compromisos de la reciente Estrategia Española de RSE– pero nada se ha hecho en todo este tiempo. La falta de relevancia del PNC español parece estar relacionada con, al menos, las siguientes circunstancias:

- Falta de mandato, categoría política y recursos económicos y humanos: es una institución carente de peso e influencia dentro y fuera de la Administración.
- Falta de reclamaciones recibidas: este hecho es tan representativo de la falta de confianza de la sociedad civil en su neutralidad y capacidad resolutoria, como de la incapacidad de las organizaciones de la sociedad civil de aprovechar los espacios de influencia e incidencia que existen, por imperfectos que sean.

### **Signo 28: Uso de una acepción limitada del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo por parte de las instituciones clave de la Administración General del Estado**

Solo en muy contadas ocasiones el concepto de CPD aparece en documentos, planes y estrategias de la AGE española y, cuando esto ocurre, con frecuencia el término es empleado con una acepción y connotación diferentes de las que se derivan de la necesidad de que todas las políticas públicas relevantes incorporen la perspectiva de desarrollo en su diseño, implementación y evaluación. Aunque no existe una definición única y universalmente aceptada de la CPD, en lo que sí parece existir consenso en la comunidad internacional es en que la CPD implica mucho más que la simple búsqueda de una mejor coordinación y sinergia entre políticas, sin precisar en torno a qué principios se articula esa búsqueda y cuál es la prelación de objetivos en caso de conflicto o incompatibilidad entre políticas.

La Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado (BOE, 2014a), promovida desde el MAEC, menciona la necesidad de garantizar la coherencia interna de la política exterior lo cual, como ya se ha señalado, lamentablemente no es sinónimo de garantizar la coherencia “para el desarrollo” de la política exterior. Se presentan como objetivos de la política exterior española tanto la promoción de los intereses económicos de España en el exterior, como la lucha contra la pobreza y el cambio climático, sin prever ni articular cómo proceder en los

---

<sup>138</sup> Para más información véase: <http://www.responsiblebusiness.no/en/om-oss/> (Consultado el 25 de octubre de 2014).

casos de conflicto o incompatibilidad entre ambos. A pesar de ello, según el *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo para el periodo 2011-2012* (MAEC, 2015a) gracias a la citada Ley de la Acción Exterior “la CPD adquiere la configuración de política esencial para la acción exterior” (MAEC, 2015:4 y 11).

A pesar de ser el *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo* un instrumento nuclear de la apuesta institucional española por la CPD, los propios autores limitan su alcance y ambición al reconocer en la introducción que el objetivo del Informe “no se trata tanto de identificar errores o malas prácticas, cuanto trabajar para poner los medios y mecanismos necesarios para que el desarrollo de acción exterior [...] se lleve a cabo de una manera cada vez más coordinada y armonizada con respecto a la política de cooperación española, así como para poner de manifiesto las potenciales sinergias y ventajas del trabajo conjunto” (MAEC, 2015: 6). Aún reconociendo la pertinencia de estos objetivos, el hecho de que el MAEC renuncie de inicio a detectar y abordar errores y malas prácticas en relación con la CPD dice mucho sobre cómo entiende y la ambición con la que afronta su mandato legal de “impulsar las políticas de desarrollo en el conjunto de las Administraciones Públicas...” (BOE, 2012b: art.10.2.g). Estas mismas deficiencias han sido descritas en similares términos por el dictamen del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo* (Consejo de Cooperación, 2014b).

La falta de conocimiento y entendimiento en el seno de la AGE sobre el significado e implicaciones de las obligaciones asumidas por España en materia de CPD tiene consecuencias directas en la acción cotidiana de gobierno. Por ejemplo, la posición de la Secretaría de Estado de Comercio del MINECO en la Subcomisión de Inversiones y Desarrollo –perteneciente a la Comisión de Coherencia de Políticas de Desarrollo, dentro del Consejo de Cooperación al Desarrollo – ha impedido que se alcanzara un acuerdo sobre si existe o no la obligación de que las políticas españolas de cooperación y de internacionalización de la empresa sean diseñadas para perseguir objetivos compartidos y compatibles (Consejo de Cooperación al Desarrollo, 2014a: 2).

### **Cuadro 8.** **Poca coherencia en las instituciones clave** **de la Administración española**

Los *signos clínicos* 26 a 28 conducen al quinto y último de los *cuadros clínicos* del análisis de la coherencia horizontal –octavo del informe–, según el cual **el MINECO carece del mandato político adecuado, el conocimiento técnico suficiente y la sensibilidad necesaria para ejercer el rol protagonista que debe jugar para garantizar la CPD en la política española de internacionalización de la empresa.**

Como se ha visto, el MINECO y su Secretaría de Estado de Comercio no son ya solo los protagonistas incontestables en aquellas políticas públicas tradicionalmente relacionadas con la actividad exterior de las empresas españolas –la promoción y protección recíproca de la IED española o el apoyo

e incentivo financiero para la internacionalización– sino que actualmente intervienen en el resto de ámbitos políticos analizados –como son la fiscalidad internacional de las ETN españolas, la lucha contra la corrupción, la cooperación al desarrollo, la promoción de la RSE y los derechos humanos– en los que ejerce gran influencia, tanto técnica como política. Por esta concentración de responsabilidad, protagonismo, influencia y poder que el MINECO tiene en la política española de internacionalización de la empresa, cualquier aspiración de que la agenda de desarrollo pueda ganar influencia en la acción de gobierno español pasa, en último término, por incorporar de forma más explícita el mandato político de CPD de esta institución y por incrementar el conocimiento técnico y la sensibilidad de las personas que dirigen y conforman dicho departamento. Las posibles razones detrás de esta falta de conocimiento y de compromiso político –que tienen que ver con la ausencia de formación específica a los funcionarios sobre estas materias, la ausencia de mandato político adecuado y la influencia del sector privado empresarial– son desarrolladas en el siguiente capítulo, dedicada al análisis de coherencia temporal.

Por otro lado, se ha mostrado cómo la acepción de la CPD empleada por los órganos e instituciones que en la AGE están mejor posicionadas para promover su difusión y uso, es excesivamente limitada y, en ocasiones, incluso errónea. Esta circunstancia rebaja enormemente la ambición con la que estas instituciones interpretan el alcance de su mandato en relación con la CPD.

## **Diagnóstico sobre la coherencia de políticas para el desarrollo de la política española de internacionalización de la empresa desde la dimensión vertical**

Los 17 signos clínicos recién presentados han permitido realizar cinco nuevos cuadros clínicos a la política española de internacionalización de la empresa: existe en España una gran desconexión e incoherencias entre instrumentos de planificación política coetáneos e intrínsecamente relacionados; la política española de internacionalización empresarial tiene rango de *política de Estado* prioritaria; el avance hacia una mayor coherencia en este ámbito está supeditado a no afectar a los intereses de las empresas; predomina en la AGE española un marcado sesgo ideológico pro-mercado; y las instituciones públicas de referencia en el ámbito comercial carecen de los conocimientos, mandato, recursos y sensibilidad necesarias para que la perspectiva de desarrollo pueda aumentar su presencia en el diseño e implementación de estas políticas.

Todas estas evidencias permiten responder a la pregunta planteada sobre cuál es la agenda política que prevalece en la acción pública española y plantear el segundo de los diagnósticos del informe: la defensa y promoción de los

intereses de las empresas españolas prevalecen claramente sobre los objetivos de promoción del desarrollo, la sostenibilidad y los derechos humanos. A la consecución de este fin contribuyen todos los órganos administrativos con competencias relacionadas y para este fin se adaptan y modifican, en lo necesario, el resto de políticas.

Este conjunto de evidencias sirve, además de para motivar el segundo de los diagnósticos del informe, para comenzar a esbozar algunos obstáculos que deberían abordarse de forma prioritaria para conseguir impulsar el enfoque de desarrollo en la acción política en España: el sesgo ideológico pro-mercado predominante en la AGE que tanto dificulta el planteamiento de una reflexión crítica y constructiva acerca de la relación entre la presencia exterior de las empresas españolas y la respuesta a los retos del desarrollo humano; la ausencia del conocimiento técnico, el mandato político, los recursos materiales y humanos, y la sensibilización personal necesarias en las instituciones públicas responsables de la política comercial; y la confusión en el seno de la AGE sobre el alcance del concepto de CPD y sobre las implicaciones políticas prácticas de las obligaciones asumidas por España en esta materia.

La reflexión en torno a estos obstáculos, así como sobre las posibles causas subyacentes, será ampliada en el siguiente apartado, dedicado al análisis de la dimensión temporal de la CPD.

### 4.3. Consistencia y continuidad en el compromiso con el desarrollo de la política española de internacionalización de empresas: análisis de la coherencia desde la dimensión temporal

La *coherencia temporal* se relaciona con la consistencia que a largo plazo debería asumir una política pública si pretendiera alcanzar resultados duraderos y significativos. ¿Cuáles serían los elementos fundamentales para que España mantuviera un compromiso estable y duradero con el desarrollo en su política de internacionalización de empresas? ¿En qué medida se dan esos elementos en la actualidad? La tabla 6 resume los 11 signos, los cuatro cuadros clínicos y la propuesta de diagnóstico que este informe realiza sobre la coherencia temporal de la política española de internacionalización de empresas.

**Tabla 6.** Signos, cuadro clínico y diagnóstico para el análisis de coherencia desde la dimensión temporal: consistencia y continuidad en el compromiso con el desarrollo de la política española de internacionalización de empresas

	<b>SIGNOS</b>	<b>CUADRO CLÍNICO</b>	<b>DIAGNÓSTICO</b>
<b>Análisis de coherencia temporal</b>	29. Mecanismos públicos de evaluación y control escasos y rendición de cuentas poco precisa y veraz	9. Ausencia de consecuencias derivadas del incumplimiento de compromisos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● En materia de internacionalización de la empresa España se ha mantenido consistente dentro de su falta de compromiso real con el desarrollo humano a lo largo del tiempo.</li> <li>● La mera adquisición de nuevos compromisos en estas materias ha perdido relevancia práctica en España y no puede usarse como baremo para medir la evolución del nivel de coherencia política española con el desarrollo a lo largo del tiempo.</li> </ul>
	30. Ausencia del Congreso de los Diputados como órgano fiscalizador de la CPD		
	31. Influencia del sector privado empresarial sobre la política española	10. Existencia de "verdades aceptadas" en la Administración pública española sobre la relación entre comercio y desarrollo	
	32. El problema de las puertas giratorias		
	33. Propagación de "verdades aceptadas" a través de la formación de funcionarios		
	34. De ambicioso lenguaje comunitario a insustancial contenido doméstico	11. Implementación descafeinada de compromisos internacionales hasta convertirlos en irrelevantes	
	35. La insuficiente dotación de recursos inutiliza iniciativas de gran potencial para la CPD		
	36. Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo	12. Deficiente desempeño de las instituciones públicas con mandato específico de promoción de la CPD	
	37. Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID)		
	38. Red de Puntos Focales para la CPD		
39. Consejo de Cooperación al Desarrollo			



## Signo 29: Los mecanismos de evaluación y control públicos son escasos y la rendición de cuentas poco precisa y veraz

En el conjunto de ámbitos políticos que integran la política española de internacionalización de empresas son muy escasos los mecanismos existentes dentro de la AGE para evaluar y controlar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. La principal excepción la representan las herramientas del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización que –a pesar de las grandes debilidades ya expuestas– al menos cuentan con instrumentos y metodologías para evaluar el riesgo o el potencial impacto social, medioambiental y sobre la deuda de los proyectos presentados. Sin embargo, la información de los resultados de estas evaluaciones no son públicas, por lo que ni siquiera en estos casos es posible conocer si los procedimientos existentes están sirviendo para cumplir los compromisos adquiridos.

Gracias a las evaluaciones realizadas por algunas instituciones internacionales sobre el cumplimiento de los Estados que son parte de sus convenios y compromisos internacionales, se ha podido conocer el cumplimiento efectivo de España en algunas materias y la comparación con otros países de nuestro entorno. Especialmente destacable es el trabajo de evaluación y control de la OCDE, que ha permitido conocer cuestiones tan relevantes como el incumplimiento de España en materia de lucha contra la corrupción realizada por empresas transnacionales (OCDE, 2014b) o su parcial cumplimiento de compromisos adquiridos en la lucha contra los flujos ilícitos de dinero que se escapan de países en desarrollo hacia países desarrollados (OCDE, 2014). También debido a nuevas exigencias de rendición de cuentas instauradas por la UE en alguna de las materias analizadas en este informe, se ha podido constatar la ligereza con la que España reporta sobre el cumplimiento de algunos de estos compromisos (UE, 2011b). Este es el caso del reporte que anualmente hace el Gobierno a la CE sobre el cumplimiento por parte de CESCE y de FIEM de los compromisos en materia de corrupción, generación de deuda e impacto social, medioambiental y en los derechos humanos. El Gobierno reporta año tras año que está cumpliendo estos compromisos –incluso en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción–, a pesar de las evidencias presentadas en esta investigación acerca de la falta de procedimientos y recursos que estos instrumentos tienen para conocer el riesgo de los proyectos aprobados y prevenir su impacto. En el caso de España, el Gobierno no publica estos reportes sobre CESCE y FIEM, que sólo son accesibles al público debido a que la Comisión Europea los publica en aplicación de sus estándares de transparencia y acceso a la información pública<sup>139</sup>.

Frente a estos ejemplos negativos, es importante señalar que en el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos se prevé la creación de una comisión de seguimiento que, en caso de que finalmente se aprobara dicho texto,

---

<sup>139</sup> Para acceder a la respuesta de la UE a la petición de información realizada sobre esta materia ver: [http://www.asktheeu.org/en/request/eca\\_annual\\_activity\\_report\\_2013](http://www.asktheeu.org/en/request/eca_annual_activity_report_2013) (Consultado el 18 de noviembre de 2014).

realizaría un seguimiento detallado de cada una de las medidas del plan, evaluaría anualmente su ejecución y su presidente comparecería ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para dar cuenta de dicha evaluación (Gobierno de España, 2014: 10-11).

### **Signo 30: Ausencia del Congreso de los Diputados como órgano fiscalizador de la coherencia de políticas para el desarrollo**

El Congreso de los Diputados tiene atribuidas las competencias de control y orientación política al Gobierno, además de ser un foro único para la consecución de acuerdos políticos amplios, de largo alcance y coherentes con el desarrollo. En relación con la política de internacionalización de empresas y su coherencia con los objetivos de desarrollo, la labor de orientación y control por parte del Congreso es mínima. Existen dos razones principalmente:

- La primera razón es que, en muchas ocasiones, la ley únicamente prevé que los representantes políticos comparezcan ante la respectiva comisión parlamentaria para rendir cuentas sobre un determinado asunto, pero no que dicha comisión emita un dictamen. El trámite del dictamen otorga mayor formalidad a la rendición de cuentas y exige posicionarse a los grupos parlamentarios sobre cuestiones concretas de la materia debatida. En otros ámbitos –el informe del Gobierno sobre exportaciones españolas de armas, por ejemplo– el dictamen se ha convertido en una importante herramienta de transparencia y control de la actividad del Gobierno. Ni el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014: 10-11) ni la Ley de cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española (BOE, 2014b) prevén el dictamen de la Comisión tras las comparecencias parlamentarias del presidente de la Comisión de Seguimiento y del secretario de Estado de Comercio, respectivamente.
- La segunda es, simplemente, la falta de voluntad política. En los tres años de la presente legislatura, de los 250 actos parlamentarios que han abordado específicamente la internacionalización de las empresas españolas solo un tercio de ellos se ha empleado para pedir al Gobierno que incorporase el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo o para pedir al Gobierno explicaciones al respecto<sup>140</sup>.

#### **Cuadro 9. Ausencia de consecuencias derivadas del incumplimiento de compromisos**

Los dos primeros *signos clínicos* del análisis de la coherencia vertical de la política española de internacionalización de las empresas –el 29 y 30 del

<sup>140</sup> Información obtenida a través del buscador del Proyecto Avizor de actividad parlamentaria española en materia de desarrollo. Para más información véase: [www.proyectoavizor.es](http://www.proyectoavizor.es).

informe– permiten definir un nuevo *cuadro clínico* para esta política: **en España, incumplir los compromisos adquiridos no tiene consecuencias –ni políticas ni sociales– y el Gobierno tiene amplio margen para reportar información a terceros acerca de su cumplimiento de forma incompleta o poco veraz.**

Como se ha podido ver a lo largo de esta investigación, España ha asumido un considerable número de compromisos legales y políticos por los que queda obligado a incorporar la perspectiva de desarrollo a muchos de los instrumentos y herramientas políticas relacionadas con la internacionalización de las empresas. El problema en España no es, por tanto, la falta de compromisos. El principal déficit se encuentra en el nivel de cumplimiento y, antes aún, en la ausencia de procedimientos públicos para evaluar y conocer en qué medida se están cumpliendo y en el acceso a información pública para poder llevar a cabo evaluaciones independientes. Durante la IX Legislatura, la labor de control y orientación política al Gobierno por parte del Congreso de los Diputados en esta materia ha sido muy escasa, debido a la falta de voluntad política generalizada por parte de los distintos Grupos Parlamentarios, agravada en determinadas materias por la ausencia del adecuado mandato legal.

### **Signo 31: Excesiva influencia del sector privado empresarial sobre la política española**

La presente investigación ha mostrado cómo la Administración española defiende los intereses del sector privado empresarial español incluso cuando la adopción de ciertas medidas –o la omisión en adoptarlas– pudiera perjudicar al interés general, como es el caso de la evasión y la elusión fiscales o la lucha contra la corrupción.

Esta actitud puede explicarse, en buena medida, por la capacidad de influencia del sector de las grandes empresas españolas sobre los responsables políticos con capacidad de decisión en estas materias. Así ha ocurrido con la *Marca España* que, como proyecto bandera de la *diplomacia pública* española durante esta legislatura, debiera reflejar la diversidad de intereses y ámbitos de la vida pública y política española. En cambio, es un instrumento articulado en torno a y al servicio de las empresas españolas. La *Marca España* no aporta siquiera un planteamiento transformador que incorpore criterios de sostenibilidad y responsabilidad a la imagen que España quiere transmitir en el exterior a través de sus empresas. El trato deferente dado a la CEOE por parte del MAEC frente al resto de actores participantes en el proceso de discusión de los borradores del Plan de Empresa y Derechos Humanos –por el cual gozaron de un espacio bilateral de discusión exclusivo y previo– es otro ejemplo representativo de que no todos los actores tienen el mismo peso y capacidad de interlocución con la Administración.

### Signo 32: El problema de las *puertas giratorias*

El fenómeno de las *puertas giratorias* entre altos cargos de la AGE y de las grandes ETN españolas es, al mismo tiempo, causa y consecuencia del alto nivel de influencia presentado en el signo anterior. Se trata de una práctica que se produce cuando determinados cargos públicos, al abandonar sus puestos, pasan a formar parte de la directiva de empresas ubicadas en sectores cuya actividad puede haber sido regulada por su propia acción política. Este ha sido el caso de dos expresidentes del Gobierno español y de más de 40 exministros de la democracia española (Millán, 2014a: 19). También puede darse en sentido contrario, de la empresa a la política. En el ámbito específico de la política comercial española, cuatro de los últimos ocho secretarios de Estado de Comercio y tres de los últimos cinco ministros del ramo provenían del sector privado, al que regresaron al finalizar su mandato. Dado que es natural que la Administración pública quiera contar con profesionales de primer nivel y experiencia en su ámbito de responsabilidad y que las empresas consideren atractivo el perfil de un exalto cargo político, es imprescindible que en España exista una estricta regulación de los regímenes de incompatibilidades, que garantice que no existen conflictos de intereses en la gestión de lo público y que los responsables políticos mantienen su independencia para defender el interés general a salvo de intereses particulares o corporativos.

### Signo 33: Propagación de “verdades aceptadas” sobre la relación entre comercio y desarrollo a través de la formación de funcionarios<sup>141</sup>

Unos medios muy efectivos de propagación de estas “verdades aceptadas” son los temarios de opositores y la formación de funcionarios. Los temarios de las oposiciones a los cuerpos de funcionarios del Estado que más relevancia tienen para la política española de internacionalización de la empresa –Técnicos Comerciales y Economistas del Estado y Cuerpo Diplomático– no mencionan el principio de coherencia de políticas para el desarrollo ni incorporan su enfoque; tampoco han incluido aún los principales acuerdos y estándares descritos en esta investigación (los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Convenio anti-cohecho de la OCDE, etc.) a pesar de que forman parte de las obligaciones internacionales de España y están directamente relacionados con las áreas de competencia de estos cuerpos de la Administración. Lo mismo ocurre con la formación superior que el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) imparte al personal de las OFECOMES, que tampoco incorpora el contenido necesario que permitiría a estos funcionarios tener una opinión formada y crítica sobre

---

<sup>141</sup> “Verdades aceptadas” (*conventional wisdom*) es un término acuñado por el economista John Kenneth Galbraith en su obra *The Affluent Society* para referirse a ideas o explicaciones generalmente aceptadas como verdaderas por el público, es decir, el conjunto de axiomas, conceptos y lemas que se consideraban indiscutibles en un momento determinado de la historia, aunque después se consideren falsos.

la relevancia para el desarrollo de las políticas que van a gestionar. La nueva Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado configura al ICEX como el centro de formación de la Administración General del Estado y, en concreto, del personal del servicio exterior en materia de comercio internacional y de inversión exterior (BOE, 2014a: art.58.6). Es poco probable que el ICEX vaya a incluir la perspectiva de desarrollo en la formación que imparta al personal del servicio exterior, partiendo del poco conocimiento y la poca presencia que estos temas tienen en las actividades y servicios del ICEX.

Frente a esta omisión generalizada, destaca el compromiso contraído por el Gobierno en el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos (Gobierno de España, 2014) de llevar a cabo en el plazo de un año desde su aprobación una campaña de información y capacitación dirigida a todos los organismos públicos españoles relevantes para asegurar la correcta implementación de los Principios Rectores: misiones diplomáticas, oficinas consulares, agencias encargadas de la internacionalización empresarial –en España y en el exterior–, instituciones estatales que apoyan la creación y competitividad de las empresas españolas, la AECID y las Oficinas Técnicas de Cooperación (medidas 10, 13 y 22 del Plan).

#### **Cuadro 10.** **Existencia de “verdades aceptadas” en la Administración pública española sobre la relación entre comercio y desarrollo**

El décimo *cuadro clínico* del informe –caracterizado por los signos 31 a 33– confirma que **existen en la Administración pública española un conjunto de “verdades aceptadas” en torno a la idea de que hay una relación positiva, directa y automática entre comercio –y más concretamente IED– y desarrollo, y de que defendiendo el interés de las ETN españolas se está defendiendo al mismo tiempo el interés general de los españoles.**

Siendo estas percepciones, cuanto menos, imprecisas y matizables, cabe preguntarse el por qué de su generalizada aceptación. Este informe defiende que mucho de ello tiene que ver con el acceso y la capacidad de influencia que las grandes ETN españolas tienen sobre los responsables políticos con capacidad de decisión sobre estas materias; con los conflictos de intereses y pérdida de neutralidad política ocasionada por el problema de las *puertas giratorias*; y con la ausencia del enfoque de CPD y de contenido de desarrollo en la formación que reciben los cuerpos de funcionarios del Estado que gestionan las distintas políticas relevantes para la internacionalización de las empresas.

## **Signo 34: De un ambicioso lenguaje comunitario a un insustancial contenido doméstico**

A lo largo del informe se han presentado algunas importantes aportaciones que las instituciones comunitarias han realizado en los últimos años para incorporar criterios de desarrollo, sostenibilidad y protección de los derechos humanos en muchos de los ámbitos políticos relevantes para la internacionalización de las empresas europeas –fraude, evasión y elusión fiscales (CE, 2012 a y b); comportamiento de las agencias de crédito a la exportación (ECA) nacionales (UE, 2011b); o promoción de los derechos humanos y la democracia en relación con las actividades de las ETN (Consejo Europeo, 2012); etc.–. En muchas ocasiones, su conversión en normas o procedimientos administrativos concretos le corresponde a cada uno de los Estados miembro, lo que en la práctica les da mucho margen de maniobra para influir en su ambición y relevancia final.

Por ejemplo, la legislación comunitaria dictamina que “al establecer, desarrollar y aplicar sus sistemas nacionales de crédito a la exportación y al realizar su supervisión de las actividades relativas a los créditos a la exportación con apoyo oficial”, los Estados miembro “deben cumplir las disposiciones generales de la Unión referentes a la acción exterior, 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”(UE, 2011b: 4º considerando).

La forma en la que esta obligación ha sido incorporada a la legislación española recientemente (BOE, 2014b) ha sido indicando que “la cobertura de riesgos por cuenta del Estado deberá desarrollarse de conformidad con los acuerdos y convenios internacionales de los que España sea parte” y que “se deberá contrastar que los proyectos a los que se da cobertura oficial adoptan prácticas y medidas adecuadas de prevención y mitigación de los riesgos medioambientales”.

De ninguna manera puede considerarse que mencionando “riesgos medioambientales” donde la normativa comunitaria dice “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” la normativa española esté cumpliendo en fondo o forma con los nuevos estándares pretendidos por la UE para las ECA nacionales, ni que reúna los mínimos requisitos exigidos por el principio de CPD.

## **Signo 35: La insuficiente dotación de recursos inutiliza e invalida iniciativas con un gran potencial positivo para la coherencia de políticas**

El análisis realizado para este informe muestra que si no se ponen los medios –humanos, financieros y de mandato político– necesarios, cualquier iniciativa o compromiso adquirido se convierte en papel mojado, por muy interesante que fuera y por muchos esfuerzos que se hayan realizado para alcanzarlo. Los dos siguientes casos son muy significativos:

- Una institución como el Punto Nacional de Contacto (PNC) para las Líneas Directrices de la OCDE, a pesar de su potencial y del protagonismo adquirido en otros países, en España es perfectamente irrelevante, debido a la falta de los recursos y del respaldo político recibidos.
- Con los medios disponibles, los procedimientos anticorrupción instaurados en los instrumentos del sistema español de apoyo financiero a la internacionalización difícilmente pueden detectar, aunque existan, casos de corrupción o soborno en los proyectos que financian.

### **Cuadro 11.** **Implementación descafeinada de compromisos internacionales hasta convertirlos en irrelevantes**

Estos dos últimos signos clínicos de la política de internacionalización de las empresas presentados permiten plantear el siguiente *cuadro clínico*: **España implementa muchos de sus compromisos internacionales adquiridos de forma tan descafeinada que los convierte en perfectamente irrelevantes.**

Esta circunstancia es especialmente grave y preocupante en el caso de los compromisos internacionales alcanzados para incorporar el enfoque de CPD en la política de internacionalización de empresas por tres razones principalmente: porque son muy escasos; porque recogen el trabajo de negociaciones que en ocasiones duran años e involucran a técnicos y políticos de muchos países; y porque habitualmente su contenido final es un texto de compromiso que ya recoge el mínimo común denominador de todos los intereses en conflicto. Como se ha expuesto anteriormente, este incumplimiento o insuficiente implementación de compromisos se da en mayor medida en España que en el resto de países de su entorno.

## **Signo 36: La Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo**

La Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo, adscrita al MAEC, es el órgano de coordinación técnica interdepartamental de la AGE en materia de cooperación al desarrollo (BOE, 2005). De las materias relacionadas con la internacionalización de las empresas españolas, está previsto que esta comisión sirva de coordinación entre el "MAEC, el MINECO y otros departamentos ministeriales con competencias en la materia" a efectos del FONPRODE (BOE, 2014b). También que "trate los aspectos de la política de gestión de la deuda externa relacionados con la cooperación al desarrollo" con el objetivo de "armonizar las distintas prácticas sectoriales relativas al tratamiento de la deuda externa, dándoles una coherencia de conjunto den-

tro de los objetivos de cooperación al desarrollo española y posibilitando la coordinación de toda la información disponible” (BOE, 2006). Cabría esperar una actividad intensa de esta comisión, teniendo en cuenta el protagonismo del FONPRODE en la actual política de cooperación española; que España mantiene programas de conversión de deuda con 17 países en la actualidad<sup>142</sup>; y que la deuda externa es uno de los ámbitos que el actual Plan Director de la Cooperación (MAEC, 2013a) prioriza para avanzar en términos de CPD. Aunque no es posible analizar el desempeño concreto de la comisión, al no existir información pública disponible de su actividad durante la presente legislatura, sí es conocido que se ha reunido con frecuencia anual, a pesar de que la ley establece que debe reunirse al menos dos veces al año (BOE, 2015: art.4). El hecho de que no haya constancia de ningún acuerdo o medida promovido o adoptado por esta comisión, junto con el resto de las evidencias recién expuestas, permiten anticipar que no se trata de una institución de mucha relevancia política en la actualidad.

### **Signo 37: La Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID)**

A la SGCID le corresponde el impulso de las políticas para el desarrollo en el conjunto de las Administraciones Públicas (BOE, 2012b: art.10.2.g), lo cual le otorga un papel esencial en la promoción del progreso de la CPD en España. Es la SGCID el órgano responsable de elaborar bienalmente el *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo* de la AGE y en el actual Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2013a) se le insta a presentar durante el primer semestre de 2014 una hoja de ruta específica sobre CPD en los ámbitos de la IED y la evasión fiscal.

A pesar de que el informe de CPD para los años 2011 y 2012 de la SGCID fue publicado en 2015, con un importante retraso respecto a los plazos comprometidos (MAEC, 2015a), recoge los frutos de un importante esfuerzo de levantamiento de información por parte de la AGE. Sin embargo, el informe no ha incorporado varias de las recomendaciones realizadas a la anterior edición por el Consejo de Cooperación y vuelve a presentar importantes deficiencias de enfoque y metodología. Así, se trata de un documento esencialmente descriptivo y poco analítico; pone excesivo énfasis en el recuento de actividades de la AGE –principalmente relacionadas con la AOD–; no menciona posibles conflictos entre los objetivos de desarrollo y los de otras políticas; y apenas se detiene en los posibles impactos de políticas “no AOD” españolas en el bienestar de terceros países en desarrollo (Consejo de Cooperación, 2014b). Por otro lado, en relación con las dos hojas de ruta encomendadas por el Plan Director, ninguna de las dos ha sido realizada en el tiempo previsto. En

---

<sup>142</sup> Para más información acerca de estos programas de conversión de deuda, véase: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.b6c80362d9873d0a91b0240e026041a0/?vgnnextoid=1ef77cb59784c310VgnVCM1000001d04140aRCRD> (Consultado el 19 de febrero de 2015).



el caso de la relacionada con la IED, el proceso se detuvo en el Consejo de Cooperación, como se explica más adelante. En relación con la evasión fiscal, en palabras de la SGCID, se trata de una materia que va a ser abordada de forma prioritaria en el año 2015, en el marco de la contribución española a la agenda internacional de financiación del desarrollo y de lucha contra los flujos financieros ilícitos.

Estas deficiencias en el desempeño de la SGCID no hacen sino poner en evidencia la falta de prioridad política que la agenda de CPD tiene para el Gobierno español y la perentoria necesidad de dotar a la SGCID de mayor fortaleza técnica y material para que pueda desempeñar las funciones que tiene encomendadas en relación con la CPD.

### **Signo 38: Red de Puntos Focales para la CPD**

En el actual Plan Director de la Cooperación Española el Gobierno se comprometió a reactivar la Red de Puntos Focales sobre CPD en los diferentes ministerios “como medio privilegiado para identificar las acciones más relevantes en materia de CPD y los posibles puntos de conflicto” (MAEC, 2013a: 97). Aunque no hay información pública al respecto, el autor de este informe ha podido saber que la *reactivación* se produjo mediante carta del titular del MAEC –el ministro Margallo– a todos los ministerios involucrados, con los *términos de referencia* de la red y con la indicación de que cada uno de ellos nombrara un *punto focal* con rango mínimo de director general.

Desde su *reactivación* en 2013, la red ha participado en el levantamiento de información para la elaboración del informe sobre CPD 2011-2012 y en la elaboración del posicionamiento de la AGE española en el proceso post-2015. En el caso de la red, su desempeño parece haber sido adecuado respecto a las dos tareas específicamente encomendadas. Es necesario señalar, sin embargo, que dado el grave diagnóstico mostrado en este informe respecto al nivel de incumplimientos, conflictos e incoherencias de España –únicamente ya en relación con la política internacionalización de empresas–, es necesario que la Red de Puntos Focales adopte un papel mucho más proactivo en la mejora de las capacidades de análisis de evidencias y en la gestión de los impactos en el desarrollo de las políticas de las que sus respectivos ministerios son responsables.

### **Signo 39: Consejo de Cooperación al Desarrollo**

El Consejo de Cooperación al Desarrollo es un actor clave dentro del marco institucional para la promoción de la CPD en la AGE española. Además de su competencia para *dictaminar* sobre el *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo de la AGE* (BOE, 2004b) –cuyas interesantes conclusiones ya han sido presentadas en este informe (Consejo de Cooperación, 2014b)–, el Consejo cuenta desde 2014 con una subcomisión específica –dentro de la Comisión de

CPD– centrada en las inversiones y el desarrollo. Esta subcomisión fue creada en cumplimiento de las recomendaciones del CAD de la OCDE para reforzar el papel del Consejo como dinamizador de los debates sobre CPD en España.

A pesar de esta interesante iniciativa por parte del Consejo, el plan de trabajo de la Subcomisión de Inversiones y Desarrollo para 2014 no ha podido cumplirse, debido a la imposibilidad de alcanzar en su seno un acuerdo sobre las medidas que la AGE debería adoptar en materia de IED con un enfoque de CPD. El disenso se produjo no ya en el detalle de las medidas a adoptar, sino en planteamientos y debates muy generales sobre la relación entre la IED y el desarrollo, superados hace tiempo por los países de nuestro entorno y por la comunidad internacional en su conjunto, como se ha mostrado a lo largo de este informe<sup>143</sup>. No fue posible alcanzar un acuerdo, por ejemplo, acerca de si existe o no la necesidad de que la política de cooperación y la de internacionalización de la empresa compartan objetivos; ni sobre el “grado de convivencia” deseable entre ambas agendas en el marco de la acción global del Gobierno. Esta incapacidad de alcanzar un acuerdo respecto a un diagnóstico común y un entendimiento compartido del problema, es sintomático de la enorme necesidad que existe en España de invertir en formación e información básica en la AGE sobre la CPD y sobre las implicaciones reales que la adopción de un enfoque CPD tiene sobre el conjunto de las políticas públicas.

### **Cuadro 12.** **Deficiente desempeño de las instituciones públicas con mandato específico de promoción de la CPD**

Las evidencias expuestas en los signos 36 a 39 muestran que **la Administración española cuenta con un marco institucional y con unos mecanismos que deberían permitir que el enfoque de CPD informara e influyera crecientemente en los procesos de toma de decisión política en España**. Los actores que acaban de ser descritos –la Comisión Interministerial para la Cooperación al Desarrollo; la Red de Puntos Focales para la Coherencia de Políticas para el Desarrollo; la Unidad de Coherencia de Políticas para el Desarrollo de la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID) del MAEC; la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados; y el Consejo de Cooperación– son los señalados por el *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, periodo 2011 y 2012* (MAEC, 2015a) como los principales actores en materia de CPD de la arquitectura institucional español<sup>144</sup>. El cuadro clínico correspondiente a los signos presentados señala, sin embargo, que **hasta la fecha estas instituciones han presentado un desempeño deficiente al haber**

<sup>143</sup> Véase, por ejemplo, el apartado 2.1.A para un listado de documentos comunitarios en los que se admite y elabora el vínculo entre desarrollo e IED.

<sup>144</sup> De las instituciones públicas mencionadas en este apartado, la Comisión de Cooperación al Desarrollo del Congreso de los Diputados no es analizada, por ya haberlo sido anteriormente en otros apartados.

**conseguido avances muy modestos en la difusión e incorporación del enfoque de CPD en la acción de gobierno de la AGE, por debajo de lo que sus mandatos legales y políticos les facultan a lograr.**

Entre las posibles medidas a adoptar para revertir esta situación está el aumentar la transparencia e información pública acerca de lo que estas instituciones hacen y cuáles son sus resultados y objetivos logrados; garantizar que al menos cumplen con las disposiciones legales en relación con la frecuencia de sus sesiones; dotarlas de mayor fortaleza técnica y de mayores recursos materiales para que puedan desempeñar las funciones encomendadas; y, de nuevo, invertir en formación e información en la AGE sobre el significado y las implicaciones políticas prácticas del concepto de CPD.

## **Diagnóstico sobre la coherencia de políticas para el desarrollo de la política española de internacionalización de la empresa desde la dimensión temporal**

A medida que lo hacían el resto de países de nuestro entorno, España ha ido adquiriendo compromisos con implicaciones para el desarrollo humano en materia de políticas de apoyo a la internacionalización de las empresas. Pero la falta de prioridad política dada a estas materias en el conjunto de la acción de gobierno y su deficiente grado de cumplimiento han sido una constante de la Administración española, de modo que la mera adquisición de nuevos compromisos en estas materias ha perdido relevancia práctica y no puede usarse como baremo para medir la evolución del nivel de coherencia política española con el desarrollo a lo largo del tiempo.

En las últimas décadas, los diferentes gobiernos españoles han mantenido prácticamente inalterado su enfoque y su forma de entender los objetivos, principios y valores de su política de internacionalización de la empresa, en los que el enfoque de desarrollo y la CPD no están presentes. Ello permite emitir el tercer diagnóstico del informe: en materia de internacionalización de la empresa y desarrollo humano, España se ha mantenido consistente dentro de su falta de compromiso real con el desarrollo humano a lo largo del tiempo.

Algunas de las posibles causas de esta falta de compromiso con el desarrollo a lo largo del tiempo se han presentado y desarrollado –a modo de cuadros clínicos– a lo largo de las últimas páginas: la ausencia de coste político derivado del incumplimiento de compromisos y promesas; la irrelevancia práctica de muchos de estos compromisos debido a su parcial e incompleta implementación en España; la prevalencia de un conjunto de “verdades aceptadas” sobre la relación entre comercio y desarrollo en la AGE; y el deficiente desempeño por parte de las instituciones públicas que poseen un mandato específico de promoción de la CPD en España. Las posibles *causas detrás de estas causas* –presentadas a través de los 11 *signos clínicos* del análisis temporal de la CPD– son: la escasez de procedimientos públicos de evaluación

y control del cumplimiento de compromisos; el escaso acceso público a la información relevante; los insuficientes recursos materiales y, en ocasiones, la falta de mandato político y legal necesario en las instituciones con mayor potencial relevancia; la influencia de las ETN españolas sobre los decisores políticos y la parcialidad de estos; y la falta de conocimiento generalizado en la AGE sobre los vínculos entre IED y desarrollo y sobre el concepto e implicaciones reales del principio de CPD.

#### 4.4. Contribución española a los desafíos transnacionales del desarrollo a través de su política de internacionalización de empresas: análisis de la coherencia desde la perspectiva cosmopolita

La *dimensión cosmopolita* de la coherencia alude a la necesidad de promover una acción colectiva, concertada y democrática entre todos los países para dar respuesta y gestionar los nuevos desafíos transnacionales y, en el caso de la CPD, poner en el centro de dicha acción la ampliación de las libertades y oportunidades de las personas. También remite a la necesidad de analizar las consecuencias que las políticas tienen para el bienestar y los derechos de la población local del país que las implementa, trascendiendo así la dicotomía global frente a local, Norte frente a Sur, población migrante frente a población nacional, etc. La tabla 7 resume los cuatro signos, los dos cuadros clínicos y la propuesta de diagnóstico que este informe realiza para tratar de dar respuesta a las siguientes cuestiones: ¿En qué medida la política española de internacionalización de empresas aporta a los esfuerzos colectivos para dar respuesta a los desafíos transnacionales del desarrollo? ¿De qué forma afecta esta política a los derechos y libertades de la población española?

#### **Signo 40: Del objetivo de la ayuda desligada a la “ayuda informalmente ligada”**

El compromiso más significativo que España y el resto de los miembros de la comunidad internacional de donantes han realizado en los últimos años en relación con el vínculo entre la AOD y la agenda de internacionalización de las empresas es el relativo a *desligar* progresivamente la AOD y a avanzar hacia su *desvinculación* total, garantizando la transparencia en los procesos internacionales de contratación y promoviendo la participación en estos de empresas locales y regionales (Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2011: 4; Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, 2013: 5; y MAEC, 2013a: 116). España ha logrado una importante mejora en este aspecto, reduciendo el porcentaje de AOD ligada de un 23,99% a un 10,58% de 2010 a 2012 (OCDE, 2013f), debido a la reforma de los créditos FAD.

**Tabla 7.** Signos, cuadro clínico y diagnóstico para el análisis de coherencia desde la dimensión cosmopolita: contribución española a los desafíos transnacionales del desarrollo a través de su política de internacionalización de empresas

	SIGNOS	CUADRO CLÍNICO	DIAGNÓSTICO
<b>Análisis de coherencia cosmopolita</b>	40. Del objetivo de la ayuda desligada a la ayuda informalmente ligada	13. Acción transnacional concertada para la priorización de los intereses de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Para España contribuir a un marco internacional justo y equilibrado aplicable a las ETN supone estar actuando en el interés propio del conjunto de los españoles, al tiempo que en el de la ciudadanía global.</li> <li>● No es posible afirmar si España suma o resta en la respuesta colectiva a los desafíos transnacionales del desarrollo. Sí ha quedado probado que es un país con un pobre desempeño en el cumplimiento de los compromisos de la comunidad internacional en estas materias en los últimos años.</li> </ul>
	41. Protección de derechos y exigencia de obligaciones de las ETN: un sistema a dos velocidades		
	42. Atracción de IED en España y el riesgo para el interés general	14. Repercusiones para España de la incoherencia con el desarrollo de la política española de internacionalización de la empresa	
	43. Elusión fiscal en España de empresas transnacionales		

Sin embargo, y a pesar de las reformas, el actual sistema internacional de cooperación aún mantiene una importante inversión en ayudas “informalmente ligadas” a las empresas de los países donantes (Plataforma 2015 y más, 2012). Las aportaciones de los donantes a los organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES) financieros han dejado de condicionarse formalmente a que dichos fondos se empleen en contratos con sus empresas nacionales pero, a cambio, son esas mismas empresas de los países donantes las que consiguen la inmensa mayoría de los contratos convocados por los fondos y facilidades multilaterales de inversión. Por ejemplo, en 2012 las empresas españolas obtuvieron contratos y licitaciones de estos instrumentos de cooperación por valor de 1.406 millones de dólares –lo que representa un máximo histórico y el doble que la cifra equivalente del año anterior– convirtiendo a España en el primer país del mundo en este apartado (Gobierno de España, 2013b). Esta cifra es

dos veces y media mayor que la aportación anual media de AOD no reembolsable realizada por España a dichos OMUDES financieros de desarrollo durante los años 2008 a 2011 (una media de 646 millones de euros anuales) (BOCG 2013b: 513). Es decir, las empresas españolas obtienen cada año más fondos en contratos de estos organismos que los que España aporta como donante.

### **Signo 41: Protección de derechos y exigencia de obligaciones de las ETN: un sistema a dos velocidades**

A lo largo de las últimas décadas, la comunidad internacional ha avanzado mucho en la defensa de los derechos de las empresas transnacionales y en la garantía de que sus intereses fueran protegidos en cualquier lugar del planeta. El ejemplo más simbólico de la adecuación de la gobernanza global a las necesidades de internacionalización de las empresas son los medios que el sistema internacional de acuerdos de inversión –compuesto por una red de casi 3.000 acuerdos y tratados– ofrece a las empresas para resolver los conflictos que puedan surgir con el gobierno del Estado receptor de la inversión. Los APPRI prevén un *sistema de arreglo de diferencias Estado-inversor* (ISDS, por sus siglas en inglés) consistente en un procedimiento de arbitraje internacional al que sólo el inversor tiene acceso, habitualmente opaco, cuyo laudo no admite recurso, que es directamente ejecutable contra los bienes del Estado receptor de la inversión y en cuyo proceso no está prevista la participación como partes interesadas de personas o colectivos afectados por la actividad de la ETN. Naciones Unidas ha reconocido que este sistema está sesgado hacia el objetivo de garantizar una fuerte protección jurídica al inversor, estableciendo una clara prioridad frente a la protección de otros intereses relacionados con el desarrollo sostenible, las políticas sociales y ambientales y los derechos humanos (UNCTAD, 2012).

Frente a esta sistema tan elaborado de protección de los derechos de las ETN, la comunidad internacional apenas ha avanzado en el desarrollo de mecanismos y procedimientos que permitan la exigencia de obligaciones a las empresas y la protección de los posibles intereses en conflicto. Así lo recogen los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados (ETO, 2012: 3) al reconocer que, a pesar de la universalidad de los derechos humanos, muchos Estados siguen interpretando sus obligaciones de derechos humanos como aplicables solamente dentro de sus propias fronteras. Esta limitación territorial de las obligaciones ha dado lugar a brechas en la protección de los derechos humanos, agravadas en el contexto de la globalización. El documento cita específicamente la “falta de regulación sobre derechos humanos y rendición de cuentas de las ETN” y “la inefectiva aplicación de las normas de derechos humanos a políticas y disputas sobre inversión y comercio”.

Este desequilibrio en las herramientas de gobernanza global también se da en el ámbito nacional español. En el borrador final del Plan de Empresa y Derechos Humanos, como ya se ha comentado, el Gobierno ha optado claramente por un enfoque de sensibilización e incentivos positivos a las empresas, dejando en un segundo plano el control y sanción de las conductas empresariales y la

adopción de compromisos exigibles. Es este desequilibrio –junto con la tibieza de la respuesta prevista en el plan ante las potenciales violaciones de derechos humanos que puedan cometerse por parte de empresas españolas– lo que ha generado las mayores críticas al plan por parte de las organizaciones de la sociedad civil que han participado en el proceso.

### **Cuadro 13.** **Acción transnacional concertada para la priorización de los intereses de las empresas**

Los *signos* 40 y 41 del informe definen el siguiente *cuadro clínico* de la política de internacionalización de las empresas: **la concertación en la acción transnacional se da principalmente con el objetivo de priorizar y defender los intereses de las ETN. Las dificultades que los países de la comunidad internacional habitualmente tienen para alcanzar y hacer cumplir acuerdos y compromisos se dan en mucha menor medida cuando la causa común es la defensa de los intereses de las empresas transnacionales.**

El acceso privilegiado de las empresas a un sistema privado de resolución de controversias es un ejemplo de la eficacia con la que la gobernanza global genera herramientas e instrumentos para la promoción de los intereses de las ETN. También lo es la conversión del compromiso de la comunidad de donantes de desligar la ayuda en un nuevo modelo donde la ayuda vuelve a quedar “informalmente” ligada. En este sentido, el objetivo de desligar la ayuda de los intereses comerciales del país donante sólo puede considerarse un avance en términos de CPD en la medida en que ello contribuya a que los fondos de la cooperación financiera se destinen a promover las iniciativas con mayor potencial de generación de desarrollo en los países socios. Desde una perspectiva cosmopolita, la nacionalidad de la empresa contratada es perfectamente irrelevante, pero cabe cuestionar si el máximo potencial en la generación de desarrollo se alcanza con la actual preponderancia de empresas de los países donantes en las contrataciones de los fondos y facilidades multilaterales de inversión.

## **Signo 42: La atracción de inversiones extranjeras directas en España y el riesgo para el interés general**

Ante la necesidad de atraer inversiones extranjeras, España se encuentra actualmente en el mismo dilema al que se han enfrentado durante décadas los países en desarrollo. Los países compiten entre sí para resultar más atractivos a los ojos de los inversores y muchos emprenden una carrera a la baja, ofreciéndoles ventajas fiscales y rebajando estándares sociales y medioambientales. De esta situación se han beneficiado durante décadas las empresas españolas y

ahora el Gobierno español se enfrenta al mismo dilema, pero esta vez visto desde el ángulo opuesto al habitual. Lo que puede parecer una solución rápida para atraer inversión extranjera, crear empleo y mejorar el déficit público ha resultado tener, en muchas experiencias internacionales anteriores, graves consecuencias en el corto y largo plazo, redundando en recortes de los derechos sociales, en impactos medioambientales negativos y en la insuficiente generación de recursos propios.

Además, como ya se ha expuesto al presentar el peligro que los APPRI suponen para el desarrollo y el interés general, los países receptores de la inversión se encuentran con que la posterior revocación de las reformas introducidas para atraer IED puede ser complicada, problemática y costosa, precisamente por el blindaje y protección de los inversores extranjeros por parte del sistema internacional de inversiones que España ha contribuido a construir (Pérez, 2014).

Especialmente ilustrativo es, en este sentido, el renovado interés de las compañías mineras canadienses por el alto contenido en minerales de las tierras gallegas, susceptibles de ser explotadas en minas a cielo abierto (Pontevedra, 2013a)<sup>145</sup>. Las explotaciones mineras siempre provocan controversias en las localizaciones donde se ubican. Por un lado, tienen un gran impacto medioambiental y los químicos que se liberan o utilizan son altamente perjudiciales para la salud (Puga, 2013); pero, por otro, la minería se defiende como motor del desarrollo de las regiones donde se asientan esas explotaciones y puede ser una importante fuente de puestos de trabajo (Europa Press, 2013).

La experiencia internacional aconseja, sin embargo, máxima prudencia a las autoridades españolas en los procesos de autorización de estos proyectos mineros y un escrupuloso respeto por los estándares de transparencia y por el cumplimiento de los marcos y acuerdos nacionales e internacionales aplicables. El Gobierno costarricense se enfrenta a una demanda de indemnización de 1.900 millones de dólares ante el tribunal internacional de arbitraje del CIADI –Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones, dependiente del Banco Mundial– por parte de la empresa canadiense Infinito Gold. La causa de la demanda es que la empresa considera que la decisión del Gobierno de Costa Rica de parar la explotación de una mina de oro a cielo abierto, alegando problemas de impacto medioambiental y en las comunidades de la región, vulnera los compromisos del país adquiridos en el APPRI entre Canadá y Costa Rica y que, por tanto, tiene derecho a ser indemnizada (Arias, 2013). El número de conflictos Estado-inversor que son llevados anualmente a tribunales internacionales de arbitraje no ha cesado de aumentar año tras año

---

<sup>145</sup> Por ejemplo, la empresa Pacific Strategic Minerals Spain (filial española de una multinacional canadiense) en el término municipal orensano de Penouta (Huete, 2013); la empresa Goldquest en un territorio reserva de la biosfera en la zona cercana al río Eo-Oscos-Burón y Terras do Miño (Puga, 2013; Pontevedra, 2013a); y Edgewater Exploration en Corcoesto, que afecta al espacio protegido del cauce y el estuario del río Anllóns (Europa Press, 2013; Pontevedra, 2013a y 2013b).



durante las últimas tres décadas; 2012 marcó un nuevo máximo histórico, con 58 nuevas demandas y 244 casos finalizados (UNCTAD, 2013b).

### Signo 43: Elusión fiscal en España de empresas transnacionales

Como ya se ha expuesto anteriormente, la Comisión Europea se ha unido a las instituciones que reclaman la necesidad de que los Estados pongan freno a las prácticas fiscales agresivas que las ETN emplean para llevar a cabo prácticas de elusión fiscal (CE, 2012b). Este mismo régimen normativo fiscal, que hasta ahora era considerado positivo para los intereses españoles por beneficiar a la internacionalización de las empresas españolas, se aplica también a la actividad económica en España de las empresas extranjeras, generando un grave perjuicio económico a las arcas públicas españolas. Un ejemplo bien conocido pero muy ilustrativo de este fenómeno en España es el de las ETN del sector electrónico. La empresa Apple Stores es sospechosa de estar tributando en Irlanda la mayoría de las ganancias que obtiene en España por medio de la manipulación de sus precios de transferencia. A pesar de las millonarias ventas que factura en España –que alcanzaron los 17.747 millones de euros en 2011–, la filial irlandesa de la empresa le cobra a tal precio sus stocks a Apple Stores España que la declaración tributaria de esta en 2011 le salió a *devolver* (Jiménez, 2012). Parecido sucede con la empresa Amazon en España, donde la dimensión exacta de su negocio no es conocida porque las ventas las hace a través de su matriz europea Amazon EU Sarl, con sede en Luxemburgo, lo que le permite cobrar un IVA del 3 % en vez del 21 % que se aplica en España (Schäfer, 2013).

Por otro lado, las entidades de tenencia de valores extranjeros (ETVE)<sup>146</sup> gestionan al año en España cerca de 5.000 millones de euros exentos de impuestos (cifra que en 2010 fue de casi 12.000 millones de euros) (MINECO, 2012). Las ETVE son un instrumento fiscal con el que España compite para atraer inversiones al país. Se persigue que grandes sociedades internacionales se asienten en España, aunque el único rédito que obtiene el fisco español con estas sociedades deriva de la inversión que realicen para desarrollar su actividad (plantilla en España, alquiler o compra de oficinas, etc.) porque los dividendos, beneficios y plusvalías que se hayan generado quedan exentos de impuestos.

---

<sup>146</sup> El mecanismo de las ETVE es el siguiente: una empresa no residente en España y propietaria de otra que presta servicios en diferentes países se asienta en este país a través de una ETVE. En los terceros países tributará por la actividad que desarrolle allí a través del impuesto de sociedades y pagará por los dividendos que obtenga, pero cuando quiera repatriar los dividendos a la matriz (la radicada en España), los dividendos, beneficios y plusvalías que se hayan generado están exentos de pago. Tampoco tributa el reparto de beneficios a sus socios, una ventaja que ofrecen pocos países del entorno europeo. El único rédito que obtiene el fisco con estas sociedades deriva de la inversión que realicen para desarrollar su actividad (plantilla en España, alquiler o compra de oficinas, etc.).

#### Cuadro 14.

### Repercusiones para España de la incoherencia con el desarrollo de la política española de internacionalización de la empresa

Los dos últimos signos clínicos de este informe (42 y 43) muestran que en el mundo actual –complejo, cambiante y tremendamente interrelacionado– ningún país queda al margen de las consecuencias que se derivan de las normas y reglas existentes. Tampoco puede un país como España considerar ya sus intereses comerciales respecto a terceros países como netamente *defensivos u ofensivos*, porque estos difieren de sector a sector y porque cambian y evolucionan vertiginosamente. Como se expuso en el capítulo introductorio, en los últimos 20 años se ha duplicado la participación de los países en desarrollo en el comercio internacional (UNCTAD, 2013a), se estima que en 2025 los países BRICS representarán el 50 % del PIB mundial (Banco Mundial, 2011) y el 60 % del comercio internacional son ya transacciones comerciales realizadas *al interior* de las ETN (UNCTAD, 2013a).

Todo ello permite definir el último cuadro clínico de esta investigación: **España ha comenzado ya a experimentar en primera persona las repercusiones de un sistema comercial internacional sesgado hacia los intereses de las ETN y con escasas concesiones al desarrollo, la sostenibilidad y los derechos humanos.** España contribuyó –y aún contribuye– a la construcción de este sistema desde la perspectiva de que se aplicara principalmente a la acción de las ETN españolas en el exterior y sin anticipar que el sistema –el blindaje jurídico a las empresas en caso de controversia; la elusión y evasión fiscal de las ETN; su planificación fiscal agresiva, etc.– volvería como un *boomerang* para ser aplicado a las empresas extranjeras que se instalen en España.

### Diagnóstico sobre la coherencia de políticas para el desarrollo de la política española de internacionalización de la empresa desde la dimensión cosmopolita

Los últimos cuatro signos de este informe y los dos cuadros clínicos definidos por estos han mostrado cómo, a pesar de que en los últimos años se han dado algunos tímidos avances hacia una gobernanza global y una regulación internacional más justa, equitativa y transparente de la actividad de las ETN, los principales avances en cuanto a acción colectiva y concertada de todos los países se han dado precisamente en la dirección contraria: la priorización de la defensa de los intereses de las empresas y el bloqueo de las propuestas que pudieran perjudicarles. También han mostrado que la escasa incorporación de criterios de desarrollo en las políticas de internacionalización de empresas se está volviendo en contra de los intereses generales de la población española,

en la medida en que muchos de los beneficios y privilegios otorgados a las ETN españolas en su acción exterior –elusión y evasión fiscales o protección privilegiada en caso de conflicto con el Estado receptor de la inversión– también se aplican a las ETN extranjeras en sus actividades en España.

Aunque todas las evidencias mostradas en esta investigación no permitan realizar un diagnóstico certero acerca de si España es un actor que globalmente suma o resta en la gestión y respuesta colectiva a los desafíos transnacionales del desarrollo generados por la internacionalización de las empresas, sí ha quedado demostrado cómo es un país con un pobre desempeño en el cumplimiento de los pocos compromisos positivos que la comunidad internacional ha conseguido alcanzar en estas materias en los últimos años. Además, también es posible afirmar que, más allá de los argumentos de *justicia social y económica* que justifican la coherencia de políticas para el desarrollo en materia comercial, hoy por hoy para España contribuir a un marco internacional justo y equilibrado aplicable a las ETN supone estar actuando en el interés propio del conjunto de los españoles, al tiempo que en el de la ciudadanía global.



# Conclusiones

Existen numerosas razones por las que las empresas deciden internacionalizar sus actividades y muchos factores distintos que determinan en qué medida esta internacionalización se realiza incorporando criterios de respeto a los derechos humanos y de responsabilidad en el impacto social, medioambiental y fiscal. En casi todos estos factores, los países de origen y destino de las inversiones tienen competencia, responsabilidad y una capacidad de influencia directa y determinante. Esta diversidad de instrumentos políticos en los que se pueden concretar las acciones públicas que son determinantes para los procesos de internacionalización de las empresas ha llevado a esta investigación a analizar no una política, sino un *mosaico de políticas*, compuesto por siete ámbitos políticos: política comercial, de apoyo e incentivo financiero, política fiscal, lucha contra la corrupción, cooperación al desarrollo, protección de los derechos humanos, e iniciativas voluntarias de responsabilidad social empresarial. A esta peculiar composición de la política analizada se le une una importante presencia e influencia de intereses corporativos y elementos ideológicos. Todo ello hace que el análisis de la política de internacionalización de la empresa suponga, además, una buena *prueba de esfuerzo* del estado de salud general de la coherencia de políticas para el desarrollo en España.

## 5.1. Rasgos definatorios de la acción pública española respecto del desarrollo

Los numerosos ejemplos y evidencias aportados en este informe –estructurados en el cuarto capítulo en forma de *43 signos clínicos*, *14 cuadros clínicos* y *cuatro diagnósticos*– permiten destacar la siguiente serie de rasgos definatorios de la acción pública española –rasgos que trascienden en muchos casos el ámbito de la internacionalización de las empresas– y de la medida y forma en la que esta incorpora los objetivos de desarrollo humano:

**La facilitación y promoción de los intereses de las empresas españolas –y, en especial, de las grandes empresas– es la agenda política que prevalece en la acción global del Gobierno.**

La facilitación y promoción de los intereses de las empresas españolas no es un objetivo político sectorial en España sino que es un objetivo político de Estado,

al servicio del cual está toda la Administración y a cuyo cumplimiento se adaptan, en lo necesario, el resto de las políticas relacionadas, incluidas las de desarrollo, asuntos exteriores, fiscalidad o derechos humanos. El grado de exigencia desde la Administración a las empresas para que generen retornos sociales y económicos positivos para el conjunto de la sociedad es tan bajo que, en la práctica, debe entenderse que el objetivo de la internacionalización de las empresas es considerado por el Gobierno como un fin en sí mismo y no como una herramienta para un objetivo superior. No está claro si el Gobierno considera que el buen devenir de las empresas favorecerá automáticamente al interés general o es que simplemente el bienestar social es una prioridad de segundo orden.

**En algunas de las políticas analizadas, la Administración española defiende los intereses del sector privado empresarial español incluso cuando la adopción u omisión de ciertas medidas pudiera perjudicar al interés general.**

La escasa incorporación de criterios de desarrollo en las políticas de internacionalización de empresas también perjudica los intereses generales de la población española, en la medida en que muchos de los beneficios y privilegios otorgados a las empresas transnacionales españolas en su acción exterior –elusión fiscal o protección privilegiada en caso de conflicto con el Estado receptor de la inversión, por ejemplo– también se aplican a las actividades en España de las empresas extranjeras. Por tanto, para España contribuir a un marco internacional justo y equilibrado aplicable a las empresas transnacionales supondría estar actuando en el interés propio de los españoles, al tiempo que en el de la ciudadanía global. Por otro lado, las políticas analizadas muestran la misma insensibilidad hacia el desarrollo humano que hacia el interés general de la población española, por lo que la incoherencia con el desarrollo no parece que sea consecuencia de un “nacionalismo económico” sino más bien de un “corporativismo” a favor del sector privado empresarial.

**El sistema español de apoyo a la internacionalización de las empresas ha ido incorporando procedimientos para tratar de garantizar un retorno público positivo, pero las metodologías y los requisitos exigidos son claramente insuficientes.**

Algunos de los instrumentos y herramientas de apoyo a la internacionalización de las empresas analizados sí han incorporado a su lenguaje y a sus procedimientos la necesidad de generar un retorno público positivo. Sin embargo, las metodologías implementadas y los requisitos exigidos son claramente insuficientes. En el mejor de los casos, la Administración se ha conformado con evitar financiar proyectos con impactos sociales y medioambientales negativos y con exigir que las empresas pongan los medios para prevenirlos o repararlos. Las operaciones relacionadas con algunos sectores económicos –como los de armamento, la salud o la educación– han sido excluidos del sistema de ayudas a la internacionalización por su potencial impacto en el desarrollo de los países de destino. Sería interesante conocer la opinión del Gobierno español respecto a la posibilidad de ampliar este nivel de precaución a otros sectores –como el

agua o la agricultura– donde están sobradamente demostrados los riesgos de la inversión extranjera sobre los derechos humanos en los países de destino.

**Los compromisos –legales y políticos– asumidos por España y por los que se obliga a incorporar un enfoque de responsabilidad respecto al impacto que la internacionalización de las empresas tiene sobre el desarrollo de terceros países, son generalmente incumplidos, cumplidos parcialmente o implementados de forma que quedan reducidos a meras formalidades vacías de contenido.**

Este mal desempeño de España en materia de desarrollo es especialmente grave por un triple motivo: porque los compromisos internacionales en esta materia suelen ser ya acuerdos de mínimos; porque el cumplimiento de la mayoría de los países de nuestro entorno es mejor, por lo que no se trata de compromisos inasumibles ni inalcanzables; y porque este bajo nivel de cumplimiento de España no se da en otros compromisos e iniciativas orientados a favorecer los intereses de las ETN españolas y su internacionalización. Este elevado nivel de incumplimiento ha impedido, además, que durante los últimos años la Administración y las empresas españolas hayan ido consolidando y acumulando conocimiento y experiencias positivas en estas materias, como ha ocurrido en otros países de nuestro entorno.

**En materia de internacionalización de empresas sí existen instancias administrativas de coordinación, planificación y decisión, en las que la perspectiva de desarrollo está infrarrepresentada.**

Aunque la coordinación y la gestión política transversal no sea uno de los puntos fuertes de la acción de gobierno en España, en materia de internacionalización de empresas sí existen instancias administrativas –interministeriales, multiactor, etc.– de coordinación, planificación y decisión. En ellas la perspectiva de desarrollo está infrarrepresentada, ya sea porque directamente no está incorporada al mandato del órgano en cuestión, porque la participación del MAEC y la AECID es formalmente testimonial, o porque –a la vista de las políticas resultantes– no consiguen que dicha perspectiva sea incorporada a compromisos o disposiciones concretas, aunque participen en pie de igualdad con el resto de ministerios y agencias.

**La Administración española cuenta con un marco institucional y con unos mecanismos que deberían permitir que el enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo informara e influyera crecientemente en los procesos de toma de decisión política, pero su desempeño es deficiente y sus resultados muy modestos.**

La Administración española cuenta con un marco institucional y con unos mecanismos que deberían permitir que el enfoque de CPD informara e influyera

crecientemente en los procesos de toma de decisión política en España. Sin embargo, hasta la fecha, estas instituciones han presentado un desempeño deficiente, al haber conseguido avances muy modestos en la difusión e incorporación del enfoque de coherencia en la acción de gobierno de la Administración, por debajo de lo que sus mandatos legales y políticos les facultan a lograr.

**Pareciera que los diferentes órganos administrativos analizados siguieran la directriz política común de que es aceptable comprometerse con el desarrollo humano en la medida en que avanzar en este sentido no le suponga ningún coste extra a las empresas o pueda afectar sus intereses concretos o sus expectativas de beneficios.**

Sólo bajo esa directriz se explica que existan mecanismos de sanción y control para las empresas pero que sean perfectamente inefectivos; que muchas medidas – ambiciosas en su planteamiento– queden reducidas a meros artificios cosméticos; o que el desequilibrio entre sensibilización e incentivo, por un lado, y obligación y control, por otro, sea un rasgo generalizado entre las instituciones públicas españolas relacionadas con la internacionalización de la empresa. A esta directriz política también parece responder el hecho de que los compromisos en materia de coherencia de políticas para el desarrollo se hagan siempre en documentos o planes políticos sectoriales y periféricos, en lugar de incorporarse en las estrategias principales de la *agenda dura* del Gobierno.

**El uso de una acepción limitada, incluso errónea, del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo por parte de instituciones clave de la Administración española rebaja enormemente la ambición con la que estas interpretan el alcance de su mandato en relación con la coherencia.**

En las muy contadas ocasiones en las que el concepto de coherencia de políticas para el desarrollo aparece en documentos, planes y estrategias de la Administración española, con frecuencia es empleado con una acepción y connotación diferentes de las que se derivan de la necesidad de que todas las políticas públicas relevantes incorporen la perspectiva de desarrollo en su diseño, implementación y evaluación. Aunque no existe una definición universalmente aceptada del término, en lo que sí parece existir consenso en la comunidad internacional es en que la coherencia de políticas para el desarrollo implica mucho más que la simple búsqueda de una mejor coordinación y sinergia entre políticas, sin precisar en torno a qué principios se articula esa búsqueda y cuál es la prelación de objetivos en caso de conflicto o incompatibilidad entre ellas. El hecho de que las instituciones públicas españolas clave renuncien de inicio a detectar y abordar errores y malas prácticas en relación con el desarrollo dice mucho sobre cómo entienden y la ambición con la que afrontan su mandato legal de “impulsar las políticas de desarrollo en el conjunto de las Administraciones Públicas”.



**Falta de transparencia pública tanto en los procedimientos administrativos internos –evaluaciones, rendición de cuentas, etc.– como en los procesos legislativos y de toma de decisiones públicas.**

Un rasgo detectado de forma transversal en todos los ámbitos políticos analizados es la falta de transparencia pública, que se da tanto en los procedimientos administrativos internos –evaluaciones, rendición de cuentas, etc.–, como en los procesos legislativos y de toma de decisiones. Las principales fuentes de información acerca del cumplimiento por parte de España de sus compromisos adquiridos provienen de evaluaciones y mecanismos de control llevados a cabo por organismos internacionales. La falta de información y transparencia dificulta las tareas de fiscalización y control, permite al Gobierno cumplir formalmente con algunos requisitos internacionales de rendición de cuentas de forma poco precisa y veraz, y ahonda las dudas existentes sobre los objetivos políticos últimos a los que responde la acción pública española.

**Sin ser la contribución al interés general y al desarrollo humano de la IED un objetivo prioritario de la comunidad internacional, los estándares y procedimientos de muchos organismos internacionales en estas materias son mucho más elaborados y ambiciosos que los que se dan en España.**

La contribución de las empresas al interés general y a un desarrollo justo, sostenible y equitativo tampoco es un objetivo prioritario que vertebrase la agenda política de la comunidad internacional. Sin embargo, el lenguaje de muchos organismos internacionales y las propuestas, estándares y procedimientos que están desarrollando son mucho más elaborados y ambiciosos que los que se dan en España. Esto tiene una posible lectura en positivo: si España quiere mejorar la coherencia de políticas para el desarrollo de su política de internacionalización de la empresa no hace falta que innove ni lidere, basta con que cumpla los compromisos adquiridos y replique las mejores prácticas que ya se están dando en otros países de nuestro entorno.

## 5.2. Debilidades y deficiencias a abordar

Todos estos rasgos de la acción pública española –detectados en este informe a través del análisis pormenorizado de la política española de internacionalización de la empresa desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo– son, en último término, consecuencia de un conjunto de debilidades y deficiencias de la Administración pública española. Estas debilidades y deficiencias son las cuestiones que será necesario abordar de forma prioritaria si se pretende conseguir que la agenda de desarrollo pueda ganar peso e influencia en la acción de gobierno en España:

- Ausencia de coste político y de otros tipos de consecuencias por incumplir los compromisos adquiridos.

- Existencia en la Administración española de una postura ideológica predominante que postula la relación positiva, directa y automática entre comercio y desarrollo, y la identificación del interés de las empresas españolas con el interés general en España. Esto hace muy difícil involucrar a los responsables políticos en una reflexión crítica acerca de la relación entre la presencia exterior de las empresas españolas y la respuesta a los retos del desarrollo humano.
- Inexistencia o debilidad de órganos y mecanismos de control de la actividad pública; insuficiente rendición de cuentas por parte de los responsables políticos; falta de transparencia y escaso acceso público a información.
- Débil papel desempeñado por el Congreso de los Diputados como garante de último recurso de la coherencia de políticas en la elaboración de normas nacionales y en la ratificación de tratados internacionales; como órgano de control de la actividad del Gobierno; y como foro político en el que conseguir acuerdos políticos amplios y de largo alcance a favor del interés general.
- Falta de perfil político adecuado, mandato político y recursos disponibles en las instituciones y órganos que podrían desempeñar una labor de liderazgo público y político en materia de coherencia de políticas para el desarrollo en España.
- Ausencia de representantes políticos con mandato específico de defender la coherencia de políticas para el desarrollo en las instancias políticas con capacidad de decisión.
- Escaso conocimiento y entendimiento en el seno de la Administración española sobre el significado y alcance del concepto de coherencia de políticas para el desarrollo y sobre las implicaciones políticas prácticas que se pueden derivar de las obligaciones asumidas por España en la materia.
- Gran desconexión e incoherencia entre instrumentos de planificación política española –coetáneos e intrínsecamente relacionados– y ausencia de un diagnóstico global que permita conocer los impactos –tanto domésticos como globales– de la política española de internacionalización de empresas. Amparada por dicha desconexión y en ausencia de evidencias, es la *agenda dura* –comercial y empresarial– la que prevalece.
- La institución pública que concentra más responsabilidad, protagonismo, influencia y poder para la política española de internacionalización de la empresa –la Secretaría de Estado de Comercio, del MINECO– es muy poco sensible al enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo y tiene poco conocimiento técnico específico acerca de las relaciones entre comercio y desarrollo y, más concretamente, entre la internacionalización de las empresas y los procesos de desarrollo de los países de destino. Sería estratégico que contara con un mandato político y legal más explícito sobre

sus competencias y responsabilidades en materia de coherencia de políticas para el desarrollo.

- Ausencia de la perspectiva de coherencia de políticas para el desarrollo y de los principales compromisos políticos asumidos por España en esta materia en la formación de funcionarios y en los temarios de las oposiciones de los cuerpos de la Administración del Estado que más relevancia tienen para la política española de internacionalización de la empresa.
- Gran capacidad de influencia del sector de las grandes empresas españolas sobre los responsables políticos con capacidad de decisión en estas materias e insuficiente regulación de los regímenes de incompatibilidades, que garanticen que no existen conflictos de intereses en la gestión de lo público y que los responsables políticos mantienen su independencia para defender el interés general a salvo de intereses particulares o corporativos.
- Poco uso por parte de las organizaciones de la sociedad civil de las herramientas de participación y de los espacios de influencia e incidencia que existen.



# Bibliografía

- ARIAS, L. (2013): "Infinito Gold to move forward with billion-dollar lawsuit against Costa Rica", *Ticotimes.net Online newspaper* [online] 19 junio 2013. Disponible en: [http://www.ticotimes.net/More-news/News-Briefs/Infinito-Gold-to-move-forward-with-billion-dollar-lawsuit-against-Costa-Rica\\_Thursday-June-20-2013](http://www.ticotimes.net/More-news/News-Briefs/Infinito-Gold-to-move-forward-with-billion-dollar-lawsuit-against-Costa-Rica_Thursday-June-20-2013) (31/07/2013).
- AECID (2013): *Protocolo AECID para la gestión de alianzas público privadas para el desarrollo (APPD)*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Madrid.
- BANCO DE ESPAÑA (2013): "La evolución de la inversión extranjera directa española en América Latina", *Boletín Económico*, Banco de España, junio, Madrid.
- BANCO MUNDIAL (2011): *Horizontes de Desarrollo Global 2011. Multipolaridad: la nueva economía global*, mayo, Washington.
- (2013a): *Indicadores de Desarrollo Mundial: Haití*, [online]. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/haiti> (31/07/2013).
- (2013b): *Migration and Remittance Flows: Recent Trends and Outlook, 2013-2016*, Migration and Development Brief 21, octubre, Washington.
- BARBERO, C. y LLISTAR, D. (2014): *El modelo energético español. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo*, Editorial Plataforma 2015 y más, Madrid.
- BARTELS, L. (2013): "Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements", en KLEIMANN, D. (ed.): *EU Preferential Trade Agreements: Commerce, Foreign Policy, and Development Aspects*, European University Institute, Global Governance Programme, Florencia.
- BHAGWATI, J. (2008): *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, Nueva York.
- BOCG (2013a): Proposición No de Ley sobre Responsabilidad Social Corporativa y Derechos Humanos. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados de España X Legislatura*, nº D-279, de 29/05/2013 p.12.
- BOCG (2013b): Respuesta del Gobierno a Pregunta Parlamentaria para Respuesta Escrita del diputado Antoni Picó i Azanza sobre Volumen de las aportaciones económicas realizadas por la cooperación española a organismos multilaterales en el periodo 2008-2011, destinadas a gestión y a ejecución de programas de cooperación al desarrollo. *Boletín Oficial de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados de España X Legislatura*, núm D-357, de 12/11/2013 p. 513.
- BOE (1985): Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, *Boletín Oficial del Estado*, nº 157, de 02/07/1985.

- (1995a): Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, *Boletín Oficial del Estado* nº 281, de 24 de noviembre, modificado el 4 de diciembre de 2014.
- (1995b): Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, *Boletín Oficial del Estado* nº 98, de 25 de abril, páginas 12102 a 12103.
- (1998): Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, *Boletín Oficial del Estado* nº 162, de 8 de julio, pp 22755 a 22765.
- (2003): Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de no Residentes (Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio), *Boletín Oficial del Estado* nº 28, 1 de febrero.
- (2004): Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, *Boletín Oficial del Estado* nº 61, de 11 de Marzo.
- (2004b): Real Decreto 2217/2004 sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo, *Boletín Oficial del Estado* nº 286, de 27 de noviembre, modificado el 16 de octubre de 2012.
- (2005): Real Decreto 1412/2005, de 25 de noviembre, por el que se regula la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, *Boletín Oficial del Estado* nº 303, de 20/12/2005, modificado por el Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre de 2012.
- (2006): Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, *Boletín Oficial del Estado* nº 293, de 8 diciembre, pp.43049-43053.
- (2008a): Orden ITC/ 2351/2008, de 17 de julio, por la que se crea la Comisión Consultiva de Negociaciones Comerciales Internacionales, *Boletín Oficial del Estado* nº 189, de 6 de agosto, pp. 33620 -33621.
- (2008b): Real Decreto 221/2008, de 15 de febrero, por el que se crea y regula el Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas, *Boletín Oficial del Estado* nº 52, de 29 de febrero, pp. 12373-12376.
- (2010a): Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, *Boletín Oficial del Estado* nº 157, de 29 de junio, pp. 56972-56981.
- (2010b): Ley 10/2010 de Prevención de Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo de 28 de abril, *Boletín Oficial del Estado* nº 301, de 28 de abril.
- (2010c): Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, *Boletín Oficial del Estado* nº 152, de 23 de junio.
- (2010d): Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, *Boletín Oficial del Estado* nº 257, de 23 de octubre, pp 89439 a 89454.
- (2010e): Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa, *Boletín Oficial del Estado* nº 17, de 20 de enero, pp 6273 a 6291.
- (2011a): Real Decreto 845/2011, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Promoción del Desarrollo, *Boletín Oficial del Estado* nº151, de 25 de junio, páginas 68227 a 68247.

- (2011b): Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado* nº 315, de 31 de diciembre.
  - (2012a): Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, *Boletín Oficial del Estado* nº 312, de 28 de diciembre.
  - (2012b): Real Decreto 342/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *Boletín Oficial del Estado* nº 36, 11 de febrero, pp. 12550-12568.
  - (2012c): Real Decreto 345/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura del Ministerio de Economía y Competitividad, *Boletín Oficial del Estado* nº 36, 11 de febrero, pp 12607-12633.
  - (2012d): Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *Boletín Oficial del Estado* nº 24, de 28 de enero, pp 8074 a 8112.
  - (2012e): Real Decreto 1424/2012, de 11 de octubre, por el que se modifica el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, aprobado por Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, se adecuan otros órganos colegiados en materia de cooperación y se modifica el Reglamento del Instituto Cervantes, aprobado por Real Decreto 1526/1999, de 1 de octubre, *Boletín Oficial del Estado* nº 249, de 16 de octubre, pp 73579 a 73591.
  - (2013a): Resolución de 13 de marzo de 2013, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece la estructura orgánica de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, *Boletín Oficial del Estado* nº 64, de 15 de marzo, pp. 20869 -20872.
  - (2013b): Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, *Boletín Oficial del Estado* nº 233, de 28 de septiembre, pp. 78787 a 78882.
  - (2013c): Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, *Boletín General del Estado* nº 309, páginas 104609 a 105136.
  - (2014a): Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, *Boletín Oficial del Estado* nº 74, de 26 de marzo, pp. 26531 a 26564.
  - (2014b): Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los riesgos de la internacionalización de la economía española. *Boletín Oficial del Estado* nº 98, de 23 de abril, páginas 31948 a 31967.
  - (2014c): Ley 36/2014 de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. *Boletín Oficial del Estado* nº315, páginas 106153 a 106357.
- CEMBRERO, I. y MOLINÉ, V. (2011): "La Eurocámara veta el acuerdo de pesca con Marruecos por el Sáhara", *El País*, 14 diciembre 2011, [online] Disponible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/14/actualidad/1323896976\\_988778.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/12/14/actualidad/1323896976_988778.html) (Consulta: 20/05/2013).
- CESCE (2012): *Checklist for Reporting according to Regulation EU 1233/2011* [online] Disponible en: <http://www.asktheeu.org/es/request/248/response/793/attach/19/ES%20CHECK%20LIST%20EP%20SPAIN%202011.pdf> (Consulta: 24/06/2013).

- COFIDES (2012): *Plan Estratégico 2012-2015. Extracto*. [online] Disponible en: [http://www.cofides.es/ficheros/PLAN ESTRATEGICO\\_ok.pdf](http://www.cofides.es/ficheros/PLAN ESTRATEGICO_ok.pdf) (Consulta: 25/11/2013).
- (2013): *Instrumentos Financieros: Fondo para Inversiones en el Exterior (FIEX)* [online] Disponible en: <http://www.cofides.es/index.php?id=39> (Consulta: 28/07/2013).
  - (2014a): *Informe Anual 2013. Compañía Española de Financiación del Desarrollo* [online] Disponible en: [http://www.cofides.es/ficheros/Informes/Informe\\_Anual\\_2013.pdf](http://www.cofides.es/ficheros/Informes/Informe_Anual_2013.pdf) (Consulta: 20/10/2014).
  - (2014b): *Globalización, desarrollo y riesgos no financieros. Manual para empresas financiadas por COFIDES*. Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): *Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la Comunidad y terceros países* [COM (1995) 0216-C4-0197/95], Bruselas.
- (2010a): *Corporate Social Responsibility National Public Policies in the European Union*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit C2, noviembre.
  - (2010b): *Estrategia de la UE Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* [COM(2010) 2020], 3 marzo, Bruselas.
  - (2011a): *Comunicación de la Comisión Europea de Lucha contra la Corrupción en la UE*, [COM (2011) 308], 6 junio, Bruselas.
  - (2011b): *Decisión de la Comisión por la que se crea el Grupo de Expertos en Corrupción* [2011/C 286/03], 30 septiembre, Bruselas.
  - (2011c): *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio* [COM(2011) 637], 13 octubre, Bruselas.
  - (2011d): *Políticas Públicas de RSC en la Unión Europea: Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas* [COM(2011) 681], 25 octubre, Bruselas.
  - (2012a): *Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal* [COM(2012) 722/2], Bruselas.
  - (2012b): *Recomendación de la Comisión de 6-12-2012 sobre planificación fiscal agresiva* [C(2012) 8806 final], Bruselas.
  - (2012c): *Commission Recommendation of 6.12.2012 regarding measures intended to encourage third countries to apply minimum standards of good governance in tax matters* [C(2012) 8805 final], Bruselas.
  - (2012d): *Comercio, crecimiento y desarrollo. Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados* [COM(2012) 22 final], 27 de enero, Bruselas.
  - (2013): *Después de 2015: hacia un enfoque global e integrado para financiar la erradicación de la pobreza y la consecución del desarrollo sostenible* [COM(2013) 531 final], 16 de julio, Bruselas.
  - (2014a): *Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE* [COM(2014) 38], 3 de febrero, Bruselas.
  - (2014b): *Reforzar el papel del sector privado en la consecución de un crecimiento incluyente y sostenible en los países en desarrollo* [COM(2014) 263 final], 13 de mayo, Bruselas.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012): *Comparecencia del Secretario de Estado de Comercio ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, Diario de sesiones, Comisiones nº 70, 17 abril.*



- (2013): Comparecencia del Secretario de Estado de Economía ante la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones, Comisiones* nº 279, de 14 marzo.
- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (2010): *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* [Section 1504], Washington.
- CONSEJO EUROPEO (2003): Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, *Diario Oficial* nº L 192 de 31-7-2003, p. 54-56, Bruselas.
- (2012) *Marco Estratégico de la Unión Europea sobre derechos humanos y democracia y su Plan de Acción*. 11855/12, 25 de junio, Bruselas.
- (2013a): *Conclusiones del Consejo Europeo del 22 de mayo de 2013* [EUCO 75/1/13 REV 1], 23, Bruselas.
- (2013b): *Conclusiones del Consejo Europeo del 21 de junio de 2013: Recomendaciones específicas por país relativas a las políticas fiscales y económicas* [11094/13], 21 junio, Luxemburgo.
- CONSEJO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO (2014a): Informe de Actividades, Subcomisión de Inversiones y Desarrollo, Comisión de Coherencia de Políticas de Desarrollo, Consejo de Cooperación al Desarrollo, diciembre, Madrid.
- (2014b): *Informe del Consejo de Cooperación al Desarrollo sobre el Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo de la AGE periodo 2011-2012*, diciembre 2014, Madrid.
- CONSEJO DE LA UE (2014): Nota de Prensa de la Reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la UE [16603/14], Reunión 3356 del Consejo, 9 de diciembre, Bruselas.
- CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (2012): *Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social*, Grupo Banco Mundial, Washington.
- DAWSON, S. (2013): "Canada's mining industry steps towards publishing what it pays", Thomson Reuters Foundation [online], 11 junio. Disponible en: <http://www.trust.org/item/20130611052148-9nm4s/> (Consulta: 31/07/2013).
- DOW JONES (2013): *State of Anti-Corruption Compliance Survey 2013*, New York.
- ECAWATCH (2000): *Jakarta Declaration for Reform of Official Export Credit and Investment Insurance Agencies*, Cleveland.
- EQUATOR PRINCIPLES ASSOCIATION (2013): *Equator principles: A financial industry benchmark for determining, assessing and managing environmental and social risk in projects* [online]. Disponible en: [http://www.equator-principles.com/resources/equator\\_principles\\_III.pdf](http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_III.pdf) (Consulta: 17/06/2013).
- EDFI (2009): *Towards Sustainable Development. EDFI Principles for Responsible Financing*, European Development Finance Institutions, Bruselas.
- EDGEWATER EXPLORATION LTD (2013), "Corcoesto Glod Project. Spain" [online]. Disponible en: [http://www.edgewaterx.com/Corcoesto\\_Gold.asp](http://www.edgewaterx.com/Corcoesto_Gold.asp). (Consulta: 12/06/ 2013).
- EL CIUDADANO (2013): "Gobierno Nacional decreta la creación de CAITISA". *El Ciudadano, periódico online de la revolución ciudadana* [online], 6 de mayo. Disponible en: [http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=41842:gobierno-nacional-decreta-la-creacion-de-caitisa&catid=40:actualidad&Itemid=63](http://www.elciudadano.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=41842:gobierno-nacional-decreta-la-creacion-de-caitisa&catid=40:actualidad&Itemid=63) (Consulta: 16/07/2013).

- ESPINOSA, J. y GALLARDO, B. (2014): *Coherencia de Políticas y Género: Un análisis feminista de la promoción del desarrollo internacional*, Editorial 2015 y más, Madrid. Disponible en: [http://www.2015ymas.org/documentos\\_ver.asp?id=148](http://www.2015ymas.org/documentos_ver.asp?id=148).
- ETO (2012): *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Extraterritorial Obligations Consortium (ETO), Heidelberg.
- EUROPA PRESS (2013): "La Xunta dice que la mina de Corcoesto no cumple los requisitos para ser aprobada", *Europa Press Economía* [online], 9 julio. Disponible en: <http://www.europapress.es/galicia/noticia-xunta-comunica-empresa-mina-corcoesto-no-cumple-requisitos-ser-aprobada-pide-mas-garantias-20130709203736.html> (Consulta: 31/07/2013).
- FANJUL, G. y PÉREZ, J. (2012): "La conciencia de Repsol", *Blog 3500 millones, El País*, 20 abril [online]. Disponible en: <http://blogs.elpais.com/3500-millones/2012/04/la-conciencia-de-repsol.html> (Consulta: 27/07/2013).
- FERRER, T. (2013): "Dos meses después del accidente de Bangladesh: 1.127 cadáveres, más de 2.500 heridos y pactos por desarrollar". *Eldiario.es* [online], 24 de junio. Disponible en: [http://www.eldiario.es/catalunya/eldiariodeltreball/accidente-Bangladesh-cadaveres-heridos-desarrollar\\_6\\_146345365.html](http://www.eldiario.es/catalunya/eldiariodeltreball/accidente-Bangladesh-cadaveres-heridos-desarrollar_6_146345365.html) (Consulta: 30/07/2013).
- GESTHA (2012): "Sí hay alternativas: Gestha propone medidas para ingresar 63.800 millones anuales", Comunicado del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda, Madrid.
- (2013): "GESTHA calcula que cada español tributa casi 2.000 euros de más por la evasión fiscal", nota de prensa 22 de mayo. Disponible en: <http://www.gestha.es/index.php?seccion=actualidad&num=314> (Consulta: 31/07/2013).
- GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY (2013): "G20 Makes Progress on Tax Haven Abuse, Automatic Tax Information Exchange", nota de prensa, 19 abril, Washington.
- GLOBAL REPORTING INITIATIVE (2013): *An overview of GRI*, [online] Disponible en: <https://www.globalreporting.org/information/about-gri/what-is-GRI/Pages/default.aspx> (Consulta: 28/07/2013).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2012): "Firma del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre España y Haití", Ministerio de Presidencia, nota de Prensa 17 noviembre [online]. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/maec/paginas/2012/17112012acuerdoespa%C3%B1ahaiti.aspx/> (Consulta: 31/07/2013).
- (2013a): "La Agencia Tributaria pone en marcha la nueva Oficina Nacional de Fiscalidad Internacional", Ministerio de Presidencia, nota de prensa 15 de marzo [online]. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mineco/paginas/2013/150313agentributa.aspx/> (Consulta: 31/07/2013).
- (2013b): "España, primer país de la OCDE en adjudicaciones del Banco Mundial y del BID", Ministerio de Presidencia, nota de prensa 2 de abril [online]. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mineco/paginas/2013/020413financiacion.aspx/> (Consulta: 31/07/2013).
- (2013c): *Step by Step Guide for Asset Recovery from G20 Countries: Spain*. Disponible en: [http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/g20-asset-recovery-guide-2013-spain.docx](http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/g20-asset-recovery-guide-2013-spain.docx) (Consulta: 31/07/2014).

- (2014): Plan de Empresa y Derechos Humanos. Borrador para tramitar en el Consejo de Ministros, 26 de junio. Madrid.
- GOBIERNO DE REINO UNIDO (2013): *Good Business: Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, Septiembre, Londres.
- GRAIL RESEARCH (2012): *MIST: The next big thing or just hot air?*, Integreon Insight [online] Disponible en: <http://www.grailresearch.com/pdf/ContenPodsPdf/Grail-Research-MIST.pdf> (Consulta: 01/08/2013).
- GAFI (2010): *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Mutual Evaluation Fourth Follow-Up Report, Spain*, Grupo de Acción Financiera Internacional, 22 de octubre, París.
- (2012), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*, Grupo de Acción Financiera Internacional, 16 de febrero, París.
- (2014): *Anti-money Laundering and Counter-terrorist Financing Measures, Mutual Evaluation Report, Spain*, Grupo de Acción Financiera Internacional, diciembre, París.
- GUTIÉRREZ FRAILE, A. y PÉREZ GONZÁLEZ, J. (2013): *Informe Avizor 2012: Un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo*, CIECODE, febrero, Madrid.
- G20 (2012): *G20 Anti-Corruption Action Plan 2013-2014*. [online]. Disponible en: [http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20\\_Anti-Corruption\\_Action\\_Plan\\_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf) (Consulta: 04/07/2014).
- (2014): *G20 Development Working Group 2014 Annual Progress Report* [online]. Disponible en: <https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/G20-DWG-2014-Annual-Progress-Report-1.pdf> (Consulta: 20/12/2014).
- HUETE, C. (2013): “El tesoro de la montaña perdida”, *El País Sociedad* [online], 23 abril. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/03/actualidad/1357217080\\_159061.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/01/03/actualidad/1357217080_159061.html) (Consulta: 31/07/2013).
- ICC (2011): *Reglas de la ICC para Combatir la Corrupción*, Cámara de Comercio Internacional, México DF.
- ICO (2013): “Presentación de las Líneas ICO 2013: El ICO pone 22.000 millones de euros a disposición de autónomos y empresas”, nota de prensa 19 diciembre, Instituto de Crédito Oficial [online]. Disponible en: <http://www.ico.es/web/contenidos/2/0/11776/index?disclaimer=true> (Consulta: 20/07/2013).
- ICTSD (2013): “Azevedo: WTO Preparations for Bali Ministerial Entering ‘Last Mile’”, *Bridges Weekly Trade News Digest*, Vol. 17, nº 36, International Centre for Trade and Sustainable Development [online] Disponible en: <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/178199/> (Consulta: 31/10/2013).
- INDUSTRIALL ET AL. (2013): *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*, 13 mayo 2013, [online] Disponible en: [http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/2013-05-13\\_-\\_accord\\_on\\_fire\\_and\\_building\\_safety\\_in\\_bangladesh.pdf](http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/2013-05-13_-_accord_on_fire_and_building_safety_in_bangladesh.pdf) (Consulta: 25/07/2013).
- ISO (2013): *ISO 26000 Responsabilidad Social: visión general del proyecto*, Organización Internacional de Normalización [online]. Disponible en: [http://www.iso.org/iso/iso\\_26000\\_project\\_overview-es.pdf](http://www.iso.org/iso/iso_26000_project_overview-es.pdf) (Consulta: 25/07/2013).
- FORO DE ALTO NIVEL PARA LA EFICACIA DE LA AYUDA (2008): *Programa de Acción de Accra*, 2-4 septiembre, III Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, Accra, Ghana.

- (2011): *Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*, 29 noviembre -1 diciembre, IV Foro de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda, Busan, Corea.
- JIMÉNEZ, M. (2012): "La declaración de impuestos le sale a Apple a devolver en España", *El País Economía* [online], 21 de mayo. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2012/05/20/actualidad/1337547016\\_498517.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/05/20/actualidad/1337547016_498517.html) (Consulta: 31/07/2013).
- JOHNSON, L. (2012): "The 2012 US Model BIT and What the Changes (or Lack Thereof): Suggest About Future Investment Treaties". *Political Risk Insurance Newsletter*, Vol. VIII, nº 2, noviembre, Multilateral Investment Guarantee Agency, World Bank, Washington.
- KAPLINSKY, R. y MORRIS, M. (2002): *A Handbook for Value Chain Research*, Institute of Development Studies (IDS), Brighton.
- KWAKKENBOS, J. (2012): *Fondos públicos para el sector privado ¿se puede reducir la pobreza invirtiendo en empresas privadas?*, Plataforma 2015 y más. Madrid.
- KURTZ, J. (2012): "Australia's Rejection of Investor-State Arbitration: Causation, Omission and Implication", *ICSID Review*, (Spring 2012) 27 (1): 65-86.
- MAEC (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, DGPOLDE, SECI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- (2013a): *Plan Director de Cooperación Española 2013-2016*, DGPOLDE, SECI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Madrid.
- (2013b): "Participación de España en la XXII Sesión del Consejo de Derechos Humanos", Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, nota de prensa 115, 17 junio [online]. Disponible en: [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/20130617\\_NOTA115.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/Articulos/20130617_NOTA115.aspx) (Consulta: 01/08/2013).
- (2013c): *Plan de Empresa y Derechos Humanos Borrador*, Oficina de Derechos Humanos, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Gobierno de España.
- (2015): *Informe de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Periodo 2011 y 2012*, Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Enero. Madrid.
- (2015b): *Estrategia de Acción Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Febrero. Madrid.
- MARTIN, E. (2012): "MIST de Goldman Sachs supera a BRICS por mejor desempeño de mercados más chicos", *El Economista*, 7 agosto [online]. Disponible en: <http://www.economista.net/bloomberg/135882-mist-de-goldman-sachs-supera-a-brics-por-mejor-desempeno-de-mercados-mas-chicos-.html> (Consulta: 01/08/2012).
- MARTÍNEZ OSÉS, P (2014): *Cooperación ¿para el desarrollo o para el sector privado? El auge de la cooperación financiera reembolsable*, Papeles 2015 y más nº 22, Plataforma 2015 y más. Madrid.
- MEYSS (2014): *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas: Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid.

- MINECO (2012): *Informe Flujos de Inversiones Exteriores Directas 2012*, Dirección General de Comercio e Inversiones, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad de España, Madrid.
- (2013a): *Memoria de Actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa 2012*, Dirección General de Comercio e Inversiones, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad de España, Madrid.
  - (2013b): *Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM): Líneas Orientativas para 2013*, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad de España, Madrid.
  - (2013c): *Lista de los APPRI en vigor*, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad de España [online]. Disponible en: <http://www.comercio.es/acuerdos> (Consulta: 10/11/2013).
  - (2014a): *Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española 2014-2015*, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad, Madrid.
  - (2014b): *Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM): Líneas Orientativas para 2014*, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Competitividad de España, Madrid.
- MILLÁN, N. (2013): *Marca España y sus implicaciones para el desarrollo humano*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- (2014a): "La coherencia de políticas para el desarrollo en España", *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, Vol. 3, nº 2, pp. 6-25.
  - (2014b): *Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas y sus principales dimensiones*, Editorial 2015 y más, Madrid.
  - (2014c): *The dual role of the European Union in promoting human development*, Editorial 2015 y más, Madrid.
- MILLÁN, N.; SANTANDER, G.; AGUIRRE, P.; y GARRIDO, A. (2012): *La coherencia de políticas para el desarrollo en España. Mecanismos, actores y procesos*. Editorial 2015 y más, Madrid.
- MILLÁN, N. y SANTANDER, G. (2014): *La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo*, Editorial Plataforma 2015 y más. Madrid.
- MITyC (2011): *Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales: información para las empresas españolas con actividades en el extranjero*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Centro de Publicaciones, Madrid.
- NACIONES UNIDAS (2003): *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, 31 de octubre, Nueva York.
- (2011): *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del Marco de las Naciones Unidas para Proteger, Respetar y Remediar*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York.

- (2012): *La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Guía para la interpretación*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nueva York.
- (2013a): “PMA destaca inseguridad alimentaria en Haití”. *Centro de Noticias ONU*, 14 enero [Online]. Disponible en: [http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=25420#.UfqF\\_I3jeUK](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=25420#.UfqF_I3jeUK) (Consulta: 01/08/2013).
- (2013b): *Pacto Mundial de Naciones Unidas (Global Compact) Quienes somos*, [online]. Disponible en: <http://www.pactomundial.org/quienes-somos/global-compact> (Consulta: 30/07/2013).
- (2014): *Elaboration of an international legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*, A/HRC/26/L.22/Rev.1, 24 de junio, Consejo de Derechos Humanos, Nueva York.
- ORSC (2012): *Empresa y derechos humanos. Siguiendo pasos*, Observatorio de la Responsabilidad Social Corporativa de España [online]. Disponible en: [http://www.observatoriorsc.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=328%3Aempresa-y-derechos-humanos-siguiendo-pasos&catid=1%3Aultimas-noticias&Itemid=1&lang=en](http://www.observatoriorsc.org/index.php?option=com_content&view=article&id=328%3Aempresa-y-derechos-humanos-siguiendo-pasos&catid=1%3Aultimas-noticias&Itemid=1&lang=en) (Consulta: 01/08/2013).
- OCDE (1997): *Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*, París.
- (2006): *Recomendación del Consejo sobre cohecho y créditos para la exportación apoyados oficialmente*, C(2006) 163, 14 de diciembre, París.
- (2008): *Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the Provision of Official Export Credits to Low Income Countries*, París.
- (2009a): *Recomendación del Consejo para reforzar la lucha contra la corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*, 26 de noviembre de 2009, París.
- (2009b): *Recomendación del Consejo sobre medidas fiscales para reforzar la lucha contra la corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales*, C(2009)64, 25 de mayo, París.
- (2010): *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, París.
- (2011a): *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas*, OECD Publishing, París.
- (2011b): *Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales*, C(2000)96/Rev.1, París.
- (2011c): *Examen de Pares 2011*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), OCDE, París.
- (2012a): *Enfoques Comunes para los créditos a la exportación con apoyo oficial y la diligencia debida en materia medioambiental y de derechos humanos*, París.
- (2012b): *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-bribery Convention in Spain*, París.
- (2012c): *Total DAC flows at a glance* [online]. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/stats/totaldacflowsataglance.htm> (Consulta: 18/11/2013).
- (2013a): *A step change in tax transparency. OECD report for the G8 summit*, Lough Erne, Enniskillen, París.

- (2013b): *Acuerdo general sobre líneas directrices en materia de crédito a la exportación con apoyo oficial*, París.
  - (2013c): *Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics* [online]. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2013-en/04/02/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/factbook-2013-34-en&containerItemid=/content/serial/18147364&accessItemid=&mimeType=text/html>. (Consulta: 28/06/2013).
  - (2013d): *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>. (Consulta: 03/09/2014).
  - (2013e): *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Peer Reviews: Spain 2013. Combined: Phase 1 + Phase 2, Incorporating Phase 2 ratings*, noviembre, París.
  - (2013f): *Mid-term review of Spain. 19 November, Madrid*, Development Cooperation Directorate, CAD, OCDE.
  - (2014a): *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information. Common Reporting Standard*, París.
  - (2014b): *Ilicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OCDE Responses*, París.
- OECD Watch (2011): *OECD Watch Statement on the Update of the OECD Guidelines for MNEs: Improved content and scope, but procedural shortcomings remain*, 25 May 2011, Amsterdam.
- OIT (2011): *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social. Actualización sobre las prioridades estratégicas para 2010-2011: complemento de información*, Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo 310ª reunión, 22 Marzo, [GB.310/MNE/2], Ginebra.
- OMC (1994): *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)*, Ginebra.
- (2005): *Declaración Ministerial (WT/MIN(05)/DEC, en la que se reafirmaron las declaraciones y decisiones ministeriales adoptadas en Doha y la Decisión del Consejo General del 1º de agosto de 2004, (WT/L/579)*, Hong Kong.
  - (2013a): *Entender la OMC: Información Básica, Argumentos a favor de un comercio abierto* [online]. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact3\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact3_s.htm) (Consulta: 16/07/2013).
  - (2013b): *Inversiones y comercio* [online]. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/invest\\_s/invest\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/invest_s/invest_s.htm) (Consulta: 31/07/2013).
  - (2013c): *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* [online]. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/gatsintr\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsintr_s.htm) (Consulta: 31/07/2013).
  - (2013d): *Entender la OMC: Información básica, los principios del sistema de comercio* [online]. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/fact2\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact2_s.htm) (Consulta: 31/07/2013).
  - (2013e): *Acceso a los mercados de las mercancías* [online]. Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/markacc\\_s/markacc\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/markacc_s/markacc_s.htm) (Consulta: 31/07/2013).
  - (2013f): *Comité de Comercio y Desarrollo: Trabajo relativo a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado*, [online] Disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dev\\_s/dev\\_special\\_differential\\_provisions\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dev_s/dev_special_differential_provisions_s.htm) (Consulta: 31/07/2013).

- (2013g): *Informe sobre el Comercio Mundial 2013*, 18 de julio, Ginebra.
- OLIVIÉ, I. y PÉREZ, A. (2013): *Public aid as a driver for private investment. Preparing for the 2014 Development Cooperation Forum, Background study*, octubre, Department of Economic and Social Affairs, Naciones Unidas, Ginebra.
- (2014): *The role of European countries in fostering development through Europe beyond aid: international investment*, Center for Global Development, Londres.
- OXFAM INTERMÓN (2008): *Socios o rivales: Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico*, Madrid.
- (2009): *Promesas vacías: ¿Qué ha sido del desarrollo en la ronda de Doha de la OMC?*, Informe nº 131, julio, Madrid.
- (2013a): “358.000 haitianos siguen en campamentos tres años después del terremoto”, nota de prensa, 10 de enero, Madrid.
- (2013b): *La empresa española y los derechos humanos. Claves para una internacionalización responsable*, Informe nº 34, junio, Madrid.
- (2014): *Negocios entre amigos. Por qué la reforma fiscal mundial todavía no quita el sueño a las empresas que evaden impuestos*. Informe nº 185, mayo, Madrid.
- (2015): *2015: Año cero. La realidad de la ayuda 2014*, enero, Madrid.
- PARLAMENTO EUROPEO (2013): “Oil, gas, mineral and logging firms obliged to disclose payments to governments” [20130607IPR11387] [online], nota de prensa, 12 de junio. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/content/20130607IPR11387/html/Oil-gas-mineral-and-logging-firms-obliged-to-disclose-payments-to-governments> (Consulta: 31/07/2013).
- PÉREZ, J., GISTELINCK, M. y KARBALA, D. (2011): *Sleeping Lions. Tratados Internacionales de inversión, conflictos Estado-inversor y acceso a alimentos, tierra y agua*, Documento de Trabajo, mayo, Oxfam International, Oxford.
- PÉREZ, J. (2014): *La incorporación de la protección de los derechos humanos y el fomento del desarrollo humano en los acuerdos de protección y promoción recíproca de inversiones (APPRI) de España con países emergentes y en desarrollo*, en Martín Carrasco, C. (ed.) (2014): *España y la implementación de los Principios Rectores sobre empresas y derechos humanos: oportunidades y desafíos*, Huygens, Barcelona.
- PNUD (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS (2012): *En defensa de las políticas públicas, apostando por respuestas globales a los desafíos del desarrollo, desde la participación para la incidencia*. I Plan Estratégico de la Plataforma 2015 y más (2012-2015). Madrid.
- PONTEVEDRA, S.R. (2013a): “Una mina de plata, plomo y oro amenaza dos reservas de la biosfera”, *El País Sociedad* [online], 22 de abril. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/04/22/actualidad/1366658749\\_012013.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/04/22/actualidad/1366658749_012013.html) (Consulta: 31/07/2013).



- “Los gobiernos de Cabana y Coristanco defenderán la mina de oro en Bruselas”, *El País - Galicia* [online], 23 de mayo. Disponible en: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/22/galicia/1369250563\\_729950.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/05/22/galicia/1369250563_729950.html) (Consulta: 31/07/2013).
- PUGA, N. (2013): “Denuncian ante el Parlamento Europeo una mina de oro en Galicia por terrorismo químico”, *El Mundo* [online], 6 mayo. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/06/natura/1367865956.html> (Consulta: 31/07/2013).
- REAL INSTITUTO ELCANO (2011): *Inversión directa extranjera y desarrollo: recomendaciones a la cooperación española*, Documento de Trabajo [DT 7/2011-03/03/2011], Madrid.
- RUGGIE, J. (2007): *Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas*, Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Ginebra.
- SCHÄFER, T. (2013): “Amazon y ‘el club de los pringaos’”, *La Marea*, Revista número 7, julio, Madrid.
- SOCIEDADE GALEGA DE HISTORIA NATURAL (2013): “Galicia non é unha mina: Defende a terra, Defende a vida” [online], 02 de junio. Disponible en: <http://www.sghn.org/> (Consulta: 31/07/2013).
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2012): *Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas*, Transparencia Internacional España, Madrid.
- ÚBEDA MELLINA, F. y DURÁN HERRERA, J.J. (2013): “Factores determinantes de la multinacionalización de la economía española y su efecto en el comercio exterior”, *Información Comercial Española: Revista de Economía*, nº 870, enero-febrero, Madrid.
- UE (1997): Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de la Unión Europea o de los Estados miembros de la Unión Europea, *Diario Oficial* nº C195, junio, pp. 0002 – 0011. Bruselas.
- (2007): *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007* [2007/C 306/01], Oficina de Publicaciones de La Unión Europea, Luxemburgo.
- (2011a): “Centrarse en las necesidades: la UE reorganiza su régimen de importación para los países en vías de desarrollo” [IP/11/553], nota de Prensa, 10 mayo, Bruselas.
- (2011b): *Reglamento UE 1233/2011, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la aplicación de determinadas directrices en materia de créditos a la exportación con apoyo oficial*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- (2011c): *Directiva 2011/16/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la Cooperación Administrativa en el Ámbito de la Fiscalidad*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- (2012a): *Reglamento Número 1219/2012, de 12 de diciembre de 2012, por el que se establecen disposiciones transitorias sobre los acuerdos bilaterales de inversión entre Estados miembros y terceros países*, Oficina de Publicaciones de La Unión Europea, Luxemburgo.

- (2012b): Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 15 de diciembre.
  - (2012c): Acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros por una parte, y Colombia y el Perú, por otra, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 21 de diciembre.
  - (2013a): *Generalised Scheme of Preferences (GSP)* [online]. Disponible en: [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index_en.htm) (Consulta: 31/07/2013).
  - (2013b): *Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- UNCTAD (2012): *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra.
- (2013a): *World Investment Report 2013. Global value chains: investment and trade for development*, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra.
  - (2013b): *International Investment Agreements Databases* [online]. Disponible en: [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/International%20Investment%20Agreements%20\(IIA\)/IIA-Tools.aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/International%20Investment%20Agreements%20(IIA)/IIA-Tools.aspx) (Consulta: 31/07/2013).
  - (2013c): *Investment Policy Framework for Sustainable Development* [online]. Disponible en: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ipfsd> (Consulta: 31/07/2013).

## ANEXO I

### DEFINICIÓN DE LAS DISPOSICIONES MÁS CARACTERÍSTICAS DE LOS ACUERDOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN RECÍPROCA DE INVERSIONES (APPRI)

Las disposiciones más características de estos acuerdos APPRI son las siguientes<sup>148</sup>:

#### **Trato nacional:**

Los Estados se comprometen a otorgar a los inversores del otro Estado parte un tratamiento al menos tan favorable como el dispensado a sus propios inversores nacionales.

#### **Trato justo y equitativo:**

Los Estados se comprometen a abstenerse de obstaculizar mediante medidas injustificadas o discriminatorias la gestión, mantenimiento, disfrute, etc. de las inversiones de los inversores del otro Estado parte. Esta cláusula ha sido interpretada de muy variadas formas por los árbitros internacionales. En ocasiones, se ha entendido que garantiza un "estándar mínimo de protección" a los inversores extranjeros y las "legítimas expectativas" de éstos.

#### **Nación más favorecida:**

Los Estados se comprometen a otorgar a los inversores del otro Estado parte un tratamiento al menos tan favorable como el dispensado a los inversores de cualquier tercer país al que ofrezcan las mejores condiciones.

#### **Seguridad y protección plena:**

Los Estados se comprometen a garantizar la "seguridad y protección plena" a los inversores extranjeros en su territorio. Esta cláusula ha sido interpretada de muy variadas formas por los árbitros internacionales. En algunas ocasiones se ha entendido que garantiza un "estándar mínimo de protección" a los inversores extranjeros y que garantiza no sólo protección física (policial y militar) sino también legal y económica.

#### **Expropiación y nacionalización:**

Los Estados parte se comprometen a no expropiar ni nacionalizar las inversiones pertenecientes a empresas o inversores del otro Estado parte, a menos que se realice de forma no discriminatoria y que concurren razones de utilidad pública o interés nacional, quedando obligados en cualquier caso a indemnizar adecuadamente al inversor por el valor de mercado de los bienes incautados. Frecuentemente, esta disposición se amplía para incluir los casos de expropiaciones indirectas (medidas regulatorias o administrativas ordinarias y no confiscatorias que provoquen en el inversor un efecto similar al de la expropiación directa).

---

<sup>148</sup> Elaboración propia del autor.

### **Compensación por pérdidas:**

Los Estados se comprometen a proteger a los inversores del otro Estado parte en caso de pérdidas ocasionadas por conflicto armado, desórdenes civiles, etc. En ocasiones se interpreta que también protege en caso de eventos de fuerza mayor.

### **Transferencia de fondos:**

Los Estados garantizan a los inversores de la otra parte la libre transferencia de las rentas, beneficios y dividendos obtenidos como fruto de la actividad inversora. En ocasiones se condiciona la libre transferencia al previo cumplimiento por parte del inversor de sus obligaciones (fiscales o de otra naturaleza) o se prevén supuestos tasados que permiten la restricción temporal de esta libertad.

### **Requisitos de desempeño:**

Los Estados parte establecen si el Estado receptor de la inversión puede exigir al inversor extranjero requisitos de desempeño y, en su caso, cuáles, en qué condiciones, etc.

### **Cláusula paraguas:**

Los Estados parte pueden extender las obligaciones previstas por el acuerdo al cumplimiento de cualquier contrato privado realizado por alguno de los Estados con inversores de la otra parte. Con esta cláusula, se otorga una protección internacional a un acuerdo que, de otro modo, sólo tendría trascendencia legal en el ámbito doméstico.

### **Relación con otros tratados:**

Los Estados establecen mediante esta cláusula qué acuerdos, tratados o compromisos internacionales prevalecerán en caso de conflicto con el contenido de las disposiciones de los acuerdos APPRI.

### **No relajación de estándares:**

Los Estados parte se comprometen a no emplear la rebaja de estándares sociales, laborales y medioambientales como política para atraer o mantener la IED en su territorio.

### **Trato especial y diferenciado**

En los acuerdos entre un país en desarrollo y uno desarrollado, se prevé un trato favorable –especial y diferenciado – para el primero en la aplicación e interpretación de sus disposiciones.

## **ANEXO II**

### **INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES NACIONALES DE APOYO FINANCIERO A LA INTERNACIONALIZACIÓN**

Los principales instrumentos de apoyo financiero y las instituciones públicas específicamente dedicadas a esta labor son<sup>149</sup>:

---

<sup>149</sup> Salvo cuando específicamente se indique lo contrario, la información contenida en este anexo proviene del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía

### **Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE):**

CESCE es una compañía de capital mixto público-privado<sup>150</sup> que, en su faceta pública (actividades "por cuenta del Estado"), ofrece cobertura de riesgos políticos, riesgos comerciales y por desastres extraordinarios a empresas españolas con proyectos de inversión o exportación en el extranjero de dos o más años de duración. Los proyectos de IED han supuesto entre el dos y el cuatro por ciento de la cartera de CESCE y los de exportación de bienes y servicios representan el resto. El presupuesto para nuevas operaciones *por cuenta del Estado* de CESCE es de 9.000 millones de euros al año (BOE, 2013c y 2014c). CESCE es la agencia de crédito a la exportación (ECA) española a efectos de los compromisos de la OCDE y la normativa comunitaria. Los seguros CESCE son instrumentos generadores de deuda pública externa ya que, en caso de materializarse el riesgo cubierto por la póliza, el Estado español pasa a ser el acreedor de la deuda y el Estado del país receptor de la inversión pasa a ser el deudor<sup>151</sup>.

### **Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES):**

COFIDES es una compañía de capital mixto público-privado (pública en un 61 %). Es la institución financiera para el desarrollo española y tiene el mandato de favorecer la internacionalización de las empresas españolas a través de la financiación de inversiones que hagan compatible el crecimiento económico y la rentabilidad de las inversiones con la defensa de los entornos natural y social en los que invierte, lo cual le distingue del resto de instrumentos españoles. COFIDES financia con fondos propios proyectos de inversión en países emergentes y en desarrollo, y gestiona por cuenta del Estado los fondos FIEEX (Fondo para Inversiones en el Exterior) y FONPYME (Fondo para Inversiones en el Exterior de la Pyme), con independencia del grado de desarrollo del país de destino. Las inversiones de FIEEX y FONPYME son siempre en régimen de cofinanciación con la empresa, bajo criterios de riesgo compartido. Como miembro español de la European Development Finance Institutions (EDFI) está adherida a su Declaración de Principios de Financiación Responsable (EDFI, 2009). El presupuesto disponible en 2014 y 2015 fue de 10 millones de euros para FONPYME y de 25 y 40 millones para FIEEX (BOE, 2013c y 2014c), aunque su patrimonio neto era a finales de 2013 de 53 y 831 millones de euros, respectivamente (COFIDES, 2014a).

### **Fondo de Internacionalización de la Empresa (FIEM):**

El FIEM es un instrumento gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio (MINECO) que financia a través de crédito los proyectos de las empresas españolas que se presentan a licitaciones en el extranjero, con el objetivo de mejorar su competitividad. Los beneficiarios de los créditos FIEM son siempre actores extranjeros que deciden contratar a empresas españolas la ejecución de proyectos internacionales para los que les falte financiación. Se basa en tres líneas específicas (MINECO, 2013b): créditos comerciales; créditos concesionales (destinados a la financiación de proyectos no financiados bajo criterios de mercado y cuya ejecución vaya a

---

Española 2014-2015 (MINECO, 2014a).

<sup>150</sup> CESCE pertenece al Estado en un 50,25%, a bancos privados en un 45,20% y a compañías de seguros en un 4,55%.

<sup>151</sup> En el supuesto de que el Estado del país receptor de la inversión sea la parte contratante o haya suscrito una cláusula de garantía soberana por la que responde del incumplimiento de la empresa contratante.

realizarse en países de renta media-baja); y contratación a empresas españolas de estudios de viabilidad, consultoría, ingeniería y asistencia técnica para entidades extranjeras (EVATIC). Al igual que en CESCE, la mayoría de los proyectos financiados están relacionados con la exportación de bienes y servicios y minoritariamente con la IED española.

El FIEM es el resultado de la reforma acometida en 2010 del antiguo Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). En el objetivo del FIEM de promover las operaciones de exportación e inversión de las empresas españolas no hay ninguna mención ni compromiso específico relacionado con el impacto medioambiental o social de los proyectos que financia (BOE, 2010). Los créditos FIEM no contabilizan como AOD, pero sí son generadores de deuda pública en los países en los que se ejecutan los proyectos. Su presupuesto para el año 2015 es de 238 millones de euros (BOE, 2014c).

### **ICEX España Exportación e Inversiones (ICEX):**

Esta entidad pública empresarial es una institución clave en el sistema español de internacionalización de las empresas, no sólo por sus líneas de financiación sino también por los servicios instrumentales que presta a las empresas y al resto de instituciones públicas españolas, al ser la responsable de servicios comerciales como foros, misiones comerciales, viajes oficiales y publicaciones sectoriales y geográficas. Recientemente ha incorporado la función de potenciar la IED a España –tras la integración de *Invest in Spain* dentro de su estructura– y se ha consolidado como centro de formación de la Administración en materia de economía, comercio internacional e IED –tras la integración de la fundación Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO)–. El ICEX presta sus servicios a través de la Red Exterior del MINECO, integrada por 98 Oficinas Económicas y Comerciales. Algunos de los servicios de ICEX se prestan de forma gratuita, mientras que otros –servicios personalizados, apoyo en licitaciones internacionales, etc.– son de pago, pero en condiciones muy favorables. Así, por ejemplo, una empresa sólo debe devolver la financiación del ICEX para cubrir los costes de participación en concursos y licitaciones internacionales si resulta ser la adjudicataria del proyecto.

### **Instituto de Crédito Oficial (ICO):**

El ICO es un banco público con forma jurídica de entidad pública empresarial, adscrito al MINECO. Al igual que ICEX, combina sus líneas de financiación propias con su función instrumental al servicio del resto de instituciones y herramientas del Estado de apoyo financiero a la internacionalización. En su faceta de banco, el ICO cuenta con varias líneas de financiación para la internacionalización de la empresa, como ICO Internacional, dotada con 4.000 millones de euros en 2013, (ICO, 2013). En su faceta instrumental, es el agente financiero del FIEM y del Contrato de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI). Por su rol de agente financiero del CARI, el ICO es obligado por la CE a rendir cuentas, junto con CESCE, de su cumplimiento de la legislación comunitaria (UE, 2011b), como ya se mencionó anteriormente en el texto del informe.

### **Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI):**

El CARI es un sistema de apoyo a las exportaciones españolas de bienes y servicios mediante el que se incentiva la concesión, por parte de entidades financieras españolas, de créditos a la exportación a importadores extranjeros. El crédito se concede a largo plazo y a un tipo de interés fijo, ajustando el ICO cada cierto tiempo con la entidad

financiera el rendimiento al tipo de interés pactado en comparación con el que hubiera obtenido ésta al tipo de interés de mercado. De este modo se consigue que los compradores extranjeros conozcan de antemano el coste de su financiación, se libera a la institución prestamista del riesgo de interés y se le asegura un determinado margen de beneficio sobre el principal del crédito.

### **España Expansión Exterior:**

Es una sociedad mercantil estatal que presta servicios a la política española de apoyo a la internacionalización de la empresa. En este ámbito realiza tareas, como medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración, de orientación y asesoría financiera a las empresas españolas y de asesoría y apoyo técnico a la Administración de terceros países en la preparación y evaluación de proyectos en los que empresas españolas puedan estar potencialmente interesadas.

## **ANEXO III**

### **RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS**

**AECID.** Departamento de Cooperación Sectorial. Entrevistados: **Javier Gavilanes** (jefe del Departamento) y **Miguel Ángel Martínez** (responsable de la Unidad de Empresa y Desarrollo).

**CESCE.** Entrevistados: **Ricardo Santamaría** (director de Riesgo País y Gestión de Deuda), **María José Hernando** (jefa de Unidad de Riesgo País) y **Lola Agüera** (responsable de Medio Ambiente e Inspección Técnica).

**COFIDES.** Departamento de Desarrollo Social Corporativo. Entrevistadas: **Regina Pallá** (subdirectora de Sostenibilidad), **Isabel Griñón** (analista Medioambiental y Social) y **Lola Vázquez** (analista RSE).

**EPTISA.** División de Cooperación al Desarrollo. Entrevistado: **Fernando Varela** (director de la División de Cooperación al Desarrollo).

**España Expansión Exterior.** Entrevistados: **Carlos de Cevallos** (director General) y **Sara Ladra** (deputy manager for International Development and Investments).

**ICEX.** Departamento de Información de Inversiones y Coordinación. Entrevistada (telefónicamente): **Mar Gómez González** (jefa de Departamento).

**Isabel Roser,** experta en RSC y Derechos Humanos y coautora del Primer borrador del Plan de Empresas y Derechos Humanos del Gobierno de España.

**Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.** Subdirección General de Política Estructural. Entrevistados: **José Luis González** (subdirector General de Gestión de Política Estructural Pesquera).

**Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.** Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Entrevistada (telefónicamente): **Eva del Hoyo Barbolla** (jefa de Área de Eficacia del Desarrollo y Coherencia de Políticas).

**Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.** Subdirección General de Relaciones Económicas Bilaterales. Entrevistados: **Javier Sangro de Liniers** (subdirector General) y **Jorge Rubio** (técnico del Ministerio).

**Ministerio de Economía y Competitividad.** Secretaría de Estado de Comercio. Entrevistada: **Rosario Paradinas** (jefa de Área de Países Andinos).

**Ministerio de Economía y Competitividad.** Secretaría de Estado de Comercio.

Subdirección General de Fomento Financiero de la Internacionalización.  
Entrevistados: **Alberto Cerdán Borja** (subdirector General) y **Pablo Conde** (jefe de Servicio).

**Ministerio de Economía y Competitividad.** Secretaría de Estado de Comercio. Subdirección General de Comercio Internacional de Servicios e Inversiones. Entrevistados: **Luis Moreno García-Cano** (subdirector General) y **Cristina Barreno** (Punto Nacional de Contacto para las Líneas Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales).

**Oceana.** Entrevistada: **María José Cornax** (Fisheries Campaign Manager).

**Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL).** Entrevistado: **Pedro Ramiro** (responsable de Investigaciones).

**Oxfam Intermón.** Entrevistado (telefónicamente): **José Luis Escario** (responsable de Fiscalidad en el Sector Privado).

## ANEXO IV

### SIGLAS Y ACRÓNIMOS

**AEICD:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**AGE:** Administración General del Estado

**AITF:** Fondo Fiduciario UE-África para Infraestructuras

**APPD:** Alianzas público privadas para el desarrollo

**APPRI:** Acuerdos de protección y promoción recíproca de inversiones

**ACPO:** Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada

**AOD:** Ayuda Oficial al Desarrollo

**BOCG:** Boletín Oficial de las Cortes Generales

**BOE:** Boletín Oficial del Estado

**CDGAE:** Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos

**CE:** Comisión Europea

**CESCE:** Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación

**CERSE:** Consejo Estatal de RSE

**CIECODE:** Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo

**CFI:** Corporación Financiera Internacional

**CGV:** Cadenas globales de valor

**COFIDES:** Compañía Española de Financiación del Desarrollo

**CPD:** Coherencia de políticas para el desarrollo

**ECA:** Agencia de crédito a la exportación

**EDFI:** Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo Europeas

**EITI:** Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas

**ETN:** Empresas transnacionales

**GAFI:** Grupo de Acción Financiera Internacional

**FIEM:** Fondo de Internalización de la Empresa

**FIEX:** Fondo para Inversiones en el Exterior

**FONPRODE:** Fondo para la Promoción del Desarrollo

**FONPYME:** Fondo para Inversiones en el Exterior de las Pyme



**GTII:** Grupo de Trabajo Interministerial de Apoyo  
**HIPC:** Países Pobres Altamente Endeudados.  
**IATI:** Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda  
**ICEI:** Instituto Complutense de Estudios Internacionales  
**IED:** Inversión extranjera directa  
**ICEX:** Instituto de Comercio Exterior  
**ICO:** Instituto de Crédito Oficial  
**IPFSD:** Investment Policy Framework for Sustainable Development  
**LAIF:** Facilidad de Inversiones para América Latina  
**MAEC:** Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación  
**MAGRAMA:** Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente  
**MEySS:** Ministerio de Empleo y Seguridad Social  
**MINECO:** Ministerio de Economía y Competitividad  
**MHyAAPP:** Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas  
**NN.UU:** Naciones Unidas  
**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
**ODG:** Observatorio de la Deuda en la Globalización  
**OFECOMES:** Red de Oficinas Económicas y Comerciales  
**OIT:** Organización Internacional del Trabajo  
**OLAF:** Oficina Europea de la Lucha contra el Fraude  
**OMC:** Organización Mundial del Comercio  
**OMUDES:** Organismos multilaterales de desarrollo  
**OTC:** Oficinas Técnicas de Cooperación  
**PMA:** Países menos adelantados  
**PNC:** Puntos Nacionales de Contacto  
**PYME:** Pequeñas y Medianas Empresas  
**RSE:** Responsabilidad Social Empresarial  
**SEC:** Secretaria de Estado de Comercio  
**SGCID:** Secretaria General de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
**SGP:** Sistema General de Preferencias  
**TIC:** Tecnologías de la información y la comunicación  
**TTIP:** Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión  
**UE:** Unión Europea  
**UNCTAD:** Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo

# Sobre la editorial **2015** y más

Fruto del trabajo de investigación y estudios de la Plataforma 2015 y más en el año 2012 nace la **Editorial 2015 y más** donde, de manera independiente, se difunden y distribuyen los textos propios de nuestra actividad.

La divulgación de estos textos de análisis y propuestas para luchar contra la pobreza y construir un auténtico mundo en desarrollo se hace en torno a tres series temáticas:

- **El mundo** en desarrollo (agenda internacional de desarrollo y contexto global)
- **La política** de desarrollo (análisis de políticas de desarrollo y sistema de cooperación)
- **Las personas** en el desarrollo (participación de las organizaciones de sociedad civil y movimientos sociales)

A su vez la Editorial 2015 y más presenta tres colecciones diferenciadas de publicaciones donde abordar con distinta intensidad los temas que nos preocupan:

- **Títulos**
- **Cuadernos**
- **Papeles** (en formato digital)





# LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA

## *Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo*

Cuando una empresa decide invertir en el extranjero, existen muchos factores que determinan si su impacto sobre el medioambiente, el bienestar de las personas o el desarrollo económico del país que la recibe será positivo o negativo. Sobre muchos de estos factores, el Gobierno del país del que la empresa es originaria tiene competencia y responsabilidad directa.

La diversidad de instrumentos políticos en los que se pueden concretar las acciones públicas que son determinantes para los procesos de internacionalización ha llevado al autor de este informe a considerar la política española de internacionalización de las empresas no como una única política, sino como mosaico de ellas, compuesto por elementos de siete ámbitos políticos distintos: el comercial de apertura de mercados, el de apoyo e incentivo financiero a las empresas, la fiscalidad, la lucha contra la corrupción, la cooperación al desarrollo, la protección de los derechos humanos y el incentivo público a iniciativas voluntarias de responsabilidad empresarial.

Partiendo de este peculiar mosaico de políticas, el informe ofrece un detallado repaso por los actores internacionales de mayor influencia para España en estas materias, por los principales compromisos nacionales e internacionales adquiridos y por las instituciones que en España tienen la competencia de llevarlos a la práctica. De todo ello aflora un conjunto de evidencias que permiten realizar un certero y revelador diagnóstico de los rasgos definitorios de la acción pública española en materia de internacionalización de las empresas. ¿En qué medida incorpora los objetivos de un desarrollo humano y sostenible? ¿Cómo superar la actual impunidad frente al incumplimiento de los compromisos políticos adquiridos?

Pero las conclusiones de este informe van más allá del particular análisis de la política de internacionalización de la empresa desde la perspectiva de la coherencia de políticas para el desarrollo y adquieren relevancia para el conjunto de la acción pública española. ¿Cuáles son los intereses e ideologías que la influyen? ¿Qué valores y objetivos la guían? ¿Es posible que responda al bien común en ausencia de una verdadera cultura pública de transparencia, evaluación y rendición de cuentas? El informe nos invita, en definitiva, a repensar la lógica de la política pública española desde la perspectiva del desarrollo, los derechos humanos y la defensa del interés general.

