

Marta Valero San Paulo\*

# EL APOYO FINANCIERO OFICIAL A LA INTERNACIONALIZACIÓN EN LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA

*La crisis económica y financiera ha sumido a la economía mundial en una grave recesión. Las perturbaciones en los mercados financieros internacionales y un menor dinamismo de la demanda mundial han afectado negativamente a los flujos comerciales internacionales. Dado el importante papel de dinamización que el comercio internacional puede desempeñar en la presente coyuntura, desde distintos foros, tales como la OCDE o el G-20, se han impulsado medidas de refuerzo del apoyo oficial a la financiación de las operaciones de exportación de forma coordinada entre todos los países. En este artículo se expone muy brevemente cómo el comercio internacional se ha visto afectado y el papel que el apoyo financiero a la internacionalización puede desempeñar para contribuir a minimizar los efectos de la crisis. Se exponen las medidas que en este ámbito ha adoptado España y las líneas básicas que se seguirán en la Presidencia de la UE.*

**Palabras clave:** comercio, financiación del comercio, apoyo oficial.

**Clasificación JEL:** F34, F36.

## 1. De una crisis financiera a una crisis real.

### Los efectos sobre el comercio internacional

La declaración de quiebra de Lehman Brothers el 15 de septiembre de 2008 supuso la culminación de un progresivo deterioro de la situación económico financiera en Estados Unidos. Las relajadas condiciones monetarias que caracterizaron el período 2001-2008 habían incentivado un masivo recurso al endeudamiento, dinamizándose la demanda interna estadounidense. El sector inmobiliario fue uno de los principales

destinos de los fondos, justificándose este fenómeno no sólo por las favorables condiciones financieras de los créditos hipotecarios, sino también por la relativa laxitud en la concesión de dichos créditos basada en una errónea percepción del riesgo por parte de las entidades financieras. Esta menor aversión al riesgo motivó, asimismo, la adquisición por parte de inversores privados de importantes volúmenes de activos respaldados por hipotecas.

El ajuste del mercado inmobiliario estadounidense se produjo vía precios; la caída de los precios de las viviendas puso en entredicho la rentabilidad de los activos hipotecarios. Se desencadenó la crisis financiera. Ésta comenzó a percibirse en algunos mercados, como Ka-

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado.

zajistán, en el verano de 2007. No obstante, hasta 2008 no llegó lo peor, tras el colapso del sistema financiero internacional.

Los mecanismos de transmisión han sido tanto financieros como reales.

Así, la quiebra de Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión más grande de Estados Unidos, destruyó alrededor de 75.000 millones de dólares de valor y dejó 200.000 millones de dólares de deuda sin contraparte. La falta de confianza de los mercados financieros internacionales dio lugar a un aumento de la aversión al riesgo de los agentes que operaban en él: se restringió duramente el acceso al crédito y crecieron los tipos interbancarios a corto plazo.

Tanto la falta de liquidez y de acceso al crédito como la mayor aversión al riesgo han afectado al sector real de la economía mundial y, con él, al comercio internacional. No en vano, más del 90 por 100 de las operaciones de exportación de bienes a nivel mundial se hacen de forma apalancada.

Del canal financiero se pasó al real cuando se contrajo la demanda estadounidense. Lo financiero retroalimentaba lo real: no había crédito y, al estar apalancado el comercio, no se comerciaba, contrayéndose la demanda, lo cual restringía, a su vez, el crédito. Y se restringía el crédito en todos los ámbitos: al crédito entre las instituciones financieras y al crédito de éstas al sector productivo y a las economías domésticas.

## **2. Cómo el apoyo financiero oficial a la internacionalización puede contribuir a mitigar los efectos de la crisis**

Al encarecerse el coste de la financiación por la menor liquidez y la mayor aversión al riesgo, se restringió la financiación y se exigieron mayores rentabilidades para las pocas operaciones aceptadas.

En este contexto, el apoyo financiero oficial a la internacionalización tiene un papel muy importante, tanto para suplir el fallo de mercado que se ha producido, ofreciendo financiación y cobertura de los riesgos de

aquellos proyectos anteriormente aceptados por el mercado y excluidos por los efectos de la crisis, como para facilitar la estabilización de la economía. Este refuerzo del apoyo financiero a la internacionalización se ha sumado al conjunto de medidas sectoriales y horizontales instrumentadas por los Gobiernos.

En la reunión del G-20, celebrada en Washington en noviembre de 2008, ya se destacó la importancia de mantener el apoyo oficial a los flujos comerciales. Por ello, los miembros del G-20 se comprometieron a incrementar en 250.000 millones de dólares la capacidad de apoyo de sus agencias de crédito a la exportación (ECA) en el período 2009-2010. Por su parte, el Grupo de Crédito a la Exportación de la OCDE y el Grupo de Participantes en el Consenso de la OCDE publicaban, en noviembre de 2008, un comunicado resaltando su voluntad y compromiso por mantener los flujos comerciales internacionales.

En cumplimiento de estas iniciativas, los países participantes han reforzado su sistema de apoyo financiero oficial a la internacionalización. Es posible hacer una breve recapitulación de las medidas de refuerzo adoptadas por distintos Estados miembros de la Unión Europea.

Respecto al apoyo financiero oficial a la internacionalización a medio y largo plazo, se han tomado dos medidas principales: ampliar el límite máximo de asunción de riesgo por parte de las agencias de crédito a la exportación (como han hecho España, Alemania, Francia o Dinamarca) y mejorar las condiciones de cobertura de las agencias (camino seguido por República Checa, Francia, Holanda, Polonia o Suecia). La crisis ha puesto en evidencia la utilidad de instrumentos distintos a la estricta cobertura del riesgo por cuenta del Estado. Con el objetivo de facilitar el acceso a la liquidez por parte de los deudores, se ha llegado a reconsiderar determinados instrumentos de financiación directa o refinanciación.

Las medidas a corto plazo han ido dirigidas a solventar el fallo de mercado que ha surgido en los mercados financieros. Más concretamente, países como Francia, Alemania, Holanda, Suecia o Dinamarca han implantado esquemas de cobertura de riesgos a corto plazo con

cargo al Estado por un período temporal y con el visto bueno de las autoridades europeas de defensa de la competencia.

### 3. El apoyo financiero oficial a la internacionalización en España: medidas de lucha contra la crisis

La Administración española también ha adoptado medidas de refuerzo de su sistema de apoyo oficial a la internacionalización. Pasamos a hacer un breve análisis de las medidas adoptadas.

#### El convenio de ajuste recíproco de intereses

La reforma del convenio de ajuste recíproco de intereses (CARI) ha tenido como objetivo mejorar la rentabilidad del instrumento. Ésta se había visto disminuida por unos mayores costes de financiación derivados de duras restricciones de liquidez y financiación en los mercados interbancarios, lo que desincentivaba la participación de las entidades financieras intermediarias.

Así, en diciembre de 2008, la Secretaría de Estado de Comercio autorizó temporalmente la fijación de un recargo sobre el CIRR (el tipo de referencia en estas operaciones, fijado por la OCDE) por parte de la entidad financiera en la formalización de CARI y en las refinanciaciones de créditos ya acogidos al sistema CARI. La aprobación del margen adicional en cada una de las operaciones requería una autorización específica. Esta medida, revisada trimestralmente, fue finalmente revocada a finales de 2009.

El 4 de febrero de 2008, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la aprobación de la nueva Orden Ministerial ITC/138/2009, de 28 de enero, por la que se regulan diversos aspectos relacionados con la concesión de apoyo oficial al crédito a la exportación mediante convenios de ajuste recíproco de intereses. La nueva orden ministerial prevé tres cambios fundamentales:

— Una modificación del sistema de márgenes de intermediación previstos por la anterior orden ministerial, de tal forma que éstos son fijados por el Ministerio de

Industria, Turismo y Comercio (MITYC). Con ello, se dota al sistema de mayor flexibilidad y se ajustan los márgenes a la propia evolución de los mercados.

— La flexibilización de la financiación del gasto local, aprobada por la OCDE. Consiste en aceptar en la operación que hasta el 30 por 100 del valor de los bienes y servicios exportados sea de origen local, frente al 15 por 100 previsto por la norma derogada.

— Se incorpora el concepto de «interés nacional» o el denominado «*made by*», por contraposición al tradicional «*made in*». En virtud de esta nueva definición de interés, el interés para la política comercial de una operación de internacionalización puede responder a diversos factores de especial relevancia, y no sólo al contenido de bienes y servicios españoles.

En el ejercicio 2009, el saldo del sistema CARI tras liquidar el cuarto trimestre de 2008 y los 3 primeros de 2009, se han solicitado un total de 50 convenios, por un importe total de 502 millones de euros, alcanzándose niveles similares a los tradicionalmente obtenidos antes de la crisis. Puede considerarse, pues, una reforma exitosa.

#### El seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado gestionado por CESCE

En cuanto al seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado gestionado por CESCE, se ha querido dar cobertura a las operaciones que dejaron de ser atendidas por el mercado.

Antes del estallido de la crisis, la cobertura máxima que CESCE podía ofrecer cuando cubría los riesgos comerciales por cuenta del Estado era del 94 por 100 del riesgo. Ahora, ese porcentaje ha subido al 99 por 100 en todas las pólizas. Esta medida fue aprobada por el Consejo de Administración de CESCE el 16 de enero de 2009 y ratificada por el Consejo de Ministros el 23 de enero. Adicionalmente, se han eliminado con carácter general los techos de cobertura por país y operación; ahora casi todos los países tienen una política de «caso a caso». Sólo se mantienen techos con un número restringido de países como Venezuela o Gabón, entre otros.

La principal medida adoptada ha sido la ampliación del límite anual de riesgo asumible por CESCE por cuenta del Estado, fijado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A este respecto, según la disposición adicional trigésima segunda de la Ley 2/2008 de Presupuestos Generales del Estado, el límite máximo de cobertura para nueva contratación de seguro de crédito a la exportación por cuenta del Estado, excluidas la Póliza Abierta de Gestión de Exportaciones (PAGEX), la Póliza 100 y la Póliza Master, era, para el ejercicio presupuestario de 2009, de 4.547 millones de euros. No obstante, y ante el incremento de la demanda de cobertura de riesgos de operaciones de exportación por parte de la compañía, se dobló la capacidad de CESCE de asumir riesgos hasta los 9.000 millones de euros. Este límite máximo de cobertura se mantendrá también en el ejercicio 2010.

### El fondo de ayuda al desarrollo

La crisis ha afectado especialmente a las pymes. Por ello, en 2009 se ha creado la línea FAD-PYME, una línea de crédito con cargo al FAD, dotada con 40 millones de euros, y destinada a la financiación de los suministros de bienes y servicios de las pequeñas y medianas empresas españolas. Los deudores son agentes públicos o privados extranjeros, con garantía soberana, en países elegibles para financiación concesional ligada (países FAD). La concesionalidad del crédito es variable según el proyecto.

En 2009, se aprobó, también con cargo al FAD, el Plan África de Exportación de Infraestructuras. Esta línea de donación desligada, de un importe de 70 millones de euros, tiene como objetivo favorecer las oportunidades de negocio para empresas españolas en estos sectores, así como dar continuidad a las políticas de fomento de la internacionalización de las empresas españolas en la región de África Subsahariana. Por otro lado, en el marco del nuevo Plan África 2009-2012, se persigue dar continuidad al Plan de Impulso a la Actividad Empresarial en África Subsahariana 2007-2008,

que se concibió como la aportación del Ministerio de Industria Turismo y Comercio al anterior Plan África 2006-2008.

Debe resaltarse que, en noviembre de 2009, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de reforma del Fondo de Ayuda al Desarrollo, consecuencia de la disposición transitoria primera de la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa, que emplazaba al ejecutivo a presentar al legislativo una reforma del FAD para mejorar su eficacia y eficiencia. Así, la reforma prevé la creación simultánea del «Fondo para la Internacionalización de la Empresa» (FIEM) y del «Fondo de Promoción del Desarrollo» (FONPRODE)<sup>1</sup>.

El FIEM nace como un instrumento de política comercial gestionado por la Secretaría de Estado de Comercio, cuyo objetivo exclusivo es apoyar la internacionalización de las empresas españolas, aunque de forma plenamente coherente y compatible con la política de cooperación al desarrollo. El Fondo concederá financiación con o sin garantía soberana a deudores públicos y privados dentro de los límites y con las condiciones que se determinen reglamentariamente. El instrumento incorpora el concepto de interés nacional que, como se ha comentado anteriormente, permite financiar operaciones consideradas de especial interés en la estrategia de internacionalización de nuestra economía, yendo más allá de la tradicional exportación de bienes y servicios españoles. El FIEM otorgará, por ello, una atención especial a los sectores con mayor valor añadido y contenido tecnológico, apoyando, muy especialmente, los proyectos que comporten tanto la transferencia de equipos y tecnología como aquellos que contribuyan a mejorar o potenciar la inversión de nuestras empresas en el exte-

---

<sup>1</sup> El FONPRODE sustituiría al FAD y sería gestionado por la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional del MAEC. Su finalidad será responder exclusivamente a los fines de la política de cooperación al desarrollo, siguiendo las directrices y principios consensuados en el seno de la OCDE y en el Consejo de Cooperación al Desarrollo, plasmados, a su vez, en el Plan Director de la Cooperación Española.

rior. Asimismo, el Fondo podrá financiar asistencias técnicas para agilizar y mejorar la gestión de proyectos, a través, principalmente, de la Sociedad Estatal P4R, medio propio instrumental de la Administración bajo tutela de la Secretaría de Estado de Comercio. Además, con cargo al Fondo se podrá continuar donando estudios de viabilidad y asistencias técnicas para la concreción de proyectos susceptibles de adjudicarse a empresas españolas y para apoyar el fortalecimiento institucional de carácter económico (el FEV).

## COFIDES

COFIDES, además de financiación directa a través de préstamos a largo plazo, ofrece la posibilidad de realizar operaciones de coconversión en el exterior, ya sea, por sí mismo, como gestor de los fondos FIEEX y Fonpyme, o bien, mediante la movilización de fondos multilaterales.

Dada la situación financiera vivida desde finales de 2008, COFIDES, como sociedad que gestiona instrumentos financieros de la Administración, ha contribuido al esfuerzo común de habilitar medidas que, en algún grado y en el ámbito de su objeto social, han ayudado a paliar la grave situación de restricción financiera. Así, se ha prestado una mayor atención tanto a nuevos proyectos como a los proyectos en cartera, flexibilizando, en la medida de lo posible, la operativa de la compañía. En todo caso, se ha seguido respetando el principio de apoyo a proyectos viables económicamente, pero, en su papel de cobertura de riesgo de mercado, COFIDES ha asumido riesgos que, hasta la fecha, habrían sido asumidos por el sector privado y que hoy, como consecuencia de la crisis, éste excluye.

#### 4. La presidencia española del Grupo de Trabajo del Consejo de la UE sobre Crédito a la Exportación: futuras medidas de impulso del apoyo financiero oficial a la internacionalización

Los instrumentos financieros para la internacionalización con apoyo oficial están sujetos a la regulación inter-

nacional que emana, principalmente, de la OCDE y de la Unión Europea.

La OCDE acordó, el 1 de julio de 1976, establecer unas directrices que guiaran los mecanismos de apoyo financiero oficial a la exportación. De esta forma, se buscaba alcanzar un pacto de caballeros, para eliminar las políticas de empobrecimiento del vecino, que se habían observado en los años anteriores, y asegurar una competencia leal en el comercio internacional con apoyo oficial. Estas reglas están contenidas en el denominado «Acuerdo sobre directrices en materia de apoyo oficial a la exportación», también conocido como *Consenso de la OCDE*. España participa en este acuerdo desde el 13 de septiembre de 1976. Por decisión del Consejo, el 4 de abril de 1978, el Consenso de la OCDE fue incorporado al acervo comunitario, por lo que es de obligado cumplimiento para los Estados miembros.

El Consenso de la OCDE regula las condiciones financieras mínimas que deben cumplir los créditos a la exportación con apoyo oficial a medio y largo plazo, tanto en términos comerciales como concesionales. En este sentido, el acuerdo regula aspectos tales como el vencimiento máximo de los créditos, los tipos de interés o las primas a pagar por la cobertura de las agencias de crédito a la exportación, entre otros. Debe indicarse que el Consenso cuenta con cuatro anexos sectoriales para los buques, las centrales nucleares, las aeronaves civiles, y las energías renovables y proyectos de agua. Estos anexos establecen condiciones de financiación específicas atendiendo a las características particulares de estos sectores.

Para discutir los asuntos relativos al Consenso de la OCDE, existen tres grupos de referencia:

— El Grupo de Trabajo del Consejo de la UE de Crédito a la Exportación, que se reúne en Bruselas para coordinar las posturas de los miembros de la UE. En enero de 2010, España asumirá la presidencia de turno del grupo por un período de seis meses, como consecuencia de la presidencia rotatoria de la Unión Europea.

— El Grupo de Crédito a la Exportación de la OCDE, que se reúne en París para hablar de temas relativos al

crédito a la exportación, como la responsabilidad social corporativa, el medio ambiente o la lucha contra la corrupción.

— El tercer grupo es el Grupo de Participantes en el Consenso de la OCDE, que también se reúne en París y fija el texto del Consenso de la OCDE.

Los objetivos de la presidencia española en este ámbito se orientan a impulsar y dar seguimiento a las normas incluidas en el Consenso de la OCDE que estén siendo objeto de revisión, así como a dar seguimiento a los puntos que pudieran ser discutidos en Bruselas y en París. Todo ello, en un contexto económico particular, caracterizado por una lenta recuperación económica y la reforma institucional derivada del Tratado de Lisboa.

Los principales temas debatidos en los distintos grupos marcan las líneas de reforma futuras del apoyo financiero oficial a la internacionalización. Desde que ha asumido la presidencia del Grupo de Trabajo del Consejo de la UE para el Crédito a la Exportación, España ha fijado una serie de prioridades para impulsar la negociación. Estas prioridades abren nuevas posibilidades futuras para reforzar el apoyo que podrían recibir nuestras empresas.

Pasamos a concretar los objetivos de la presidencia española en el Grupo de Trabajo del Consejo de la UE para el Crédito a la Exportación con apoyo oficial.

### **Un enfoque global**

El FMI prevé que la economía mundial comience a recuperarse en 2010, de tal forma que el PIB mundial pase de una tasa negativa de crecimiento del 1,4 por 100 en 2009 a un crecimiento positivo del 2,5 por 100 en 2010.

La presidencia española procederá a hacer un seguimiento de la coyuntura económica, potenciando el intercambio de información entre los Estados miembros, de acuerdo con el principio de transparencia y coordinación de políticas.

Tanto el Grupo de Crédito a la Exportación de la OCDE como el Grupo de Participantes en el Consenso están colaborando activamente con el G-20 para poner

en marcha las medidas de financiación al comercio acordadas en Washington en primavera de 2009. La presidencia española colaborará activamente en ambos foros para dar seguimiento a estas medidas en el marco del Consenso.

La aparición de nuevos actores comerciales a nivel mundial, como China o Brasil, implica reforzar el diálogo tanto bilateral como multilateral con estas economías. Por ello, la presidencia española, en el marco de la OCDE, contribuirá a los esfuerzos que el Grupo de Participantes considere oportunos para acercar a las nuevas potencias comerciales internacionales al Consenso y al Grupo de Crédito a la Exportación de la OCDE, contribuyendo de esta forma a la denominada política de *Outreach*.

### **Lucha contra el cambio climático**

El anexo IV del Consenso de la OCDE recoge condiciones financieras específicas aplicables a proyectos de exportación de energías renovables y proyectos de agua.

Este anexo fue aprobado en 2005 por un período transitorio que expiraba a finales de junio de 2009. El 24 de junio de este año, el Grupo de Participantes en el Consenso de la OCDE acordó hacer permanente este anexo y mejorar las condiciones financieras aplicables. Sin embargo, conscientes del reto global que supone el cambio climático, la negociación de este anexo preveía una segunda etapa para ampliar su ámbito de aplicación y una posible revisión de las condiciones financieras, principalmente de la financiación del gasto local, para dar cabida a más sectores relacionados con la lucha contra el cambio climático; de este modo, la negociación de condiciones financieras mejoradas para el crédito a la exportación con apoyo oficial promovería la exportación de tecnologías limpias, minimizando los costes de reducción de emisiones.

Este punto es uno de los grandes objetivos de la presidencia española del Grupo de Trabajo del Consejo de la UE para el Crédito a la Exportación con apoyo oficial, en línea, por otro lado, con la política medioambiental

española y los compromisos asumidos por España en el marco del Protocolo de Kioto, y a los compromisos a asumir en el ámbito de la Unión Europea por todos los Estados miembros.

### Actualización del sistema de primas

Uno de los instrumentos de apoyo oficial al crédito a la exportación de mayor importancia es el seguro de crédito a la exportación. El Consenso de la OCDE regula el sistema de primas a pagar por los asegurados por la cobertura de la agencia de crédito a la exportación según principios de eficiente gestión del riesgo.

El sistema actual de primas data de finales de los años noventa. La evolución económica y la nueva coyuntura internacional han hecho necesaria una revisión del sistema. Así, en abril de 2008, el Grupo de Participantes en el Consenso de la OCDE dio un mandato al Grupo de Primas de la OCDE. En noviembre de 2009, éste presentó unas guías directrices que definen un nuevo sistema; el sistema ha sido aprobado recientemente, en febrero de 2010, pero su aplicación efectiva habrá de esperar hasta entrada 2011.

El seguimiento de este nuevo sistema de primas supone otro punto de interés para la presidencia española del Grupo de Crédito a la Exportación de la UE.

### 5. Conclusión

La crisis económica ha exigido un cambio de política económica. La contracción de los flujos internacionales,

especialmente el comercio de mercancías, retroalimentaba la desaceleración, generada en el sector financiero de la economía. La crisis generó un enorme fallo de mercado y una importante restricción financiera, que abrió la puerta a diversas medidas públicas que han tenido como objetivo aumentar la liquidez y facilitar el acceso al crédito, de modo que los exportadores pudieran reanudar operaciones que, en tiempos normales, habrían sido financiadas por el sector privado. Debe recordarse que cerca del 90 por 100 de las operaciones de comercio internacional son apalancadas.

En este sentido, la Administración comercial española ha adoptado distintas medidas de refuerzo a los instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización de las empresas. Se han cambiado las normas que disciplinan todos los instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa: el FAD, el seguro de crédito por cuenta del Estado que gestiona CESCE, COFIDES y el CARI. El sentido de todas las reformas ha sido el mismo: mayor flexibilidad y mayor capacidad.

Igualmente, en el contexto internacional, se participa activamente en los debates que se están produciendo en el seno de la OCDE que tienen como objetivo reformar algunos de los elementos cruciales del sistema, como las primas o los sectores que puedan verse incluidos en nuevos anexos (técnicamente llamados acuerdos sectoriales) del Consenso de la OCDE. La presidencia española brinda una excelente oportunidad para reforzar nuestras posiciones y contribuir a la significativa mejora de todo el sistema de apoyo financiero oficial a la internacionalización.



# INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *en* INTERNET



[www.revistasICE.com](http://www.revistasICE.com)