

¿Qué hacen (y qué pueden hacer) las empresas españolas en el exterior? Inversión extranjera, desarrollo e imagen-país (ARI)

*Iliana Olivie, Carlos M. Macías y Aitor Pérez**

Tema: Las inversiones directas en el extranjero (IDE) pueden tener un impacto importante en el desarrollo de los países receptores. Éste puede ser de distinta magnitud, y tanto negativo como positivo. Las inversiones favorables al desarrollo no solamente pueden aportar mayor sostenibilidad a la inversión, sino que también pueden ofrecer un potencial en términos de imagen-país.

Resumen: Existe un debate enconado sobre el papel que puede desempeñar el sector privado en el desarrollo. En un extremo, los defensores de la actividad empresarial transnacional dan por hecho el impacto siempre positivo de las empresas transnacionales (ETN) en el desarrollo de los países de acogida. Desde la postura contraria, se asume que la búsqueda de la rentabilidad empresarial es irreconciliable con el desarrollo sostenible de los países de destino de la inversión extranjera directa (IDE). Este trabajo, que sintetiza los resultados del proyecto del Real Instituto Elcano sobre IDE y desarrollo, asume la complejidad de los procesos de desarrollo y, por tanto, también la del papel que puede desempeñar la inversión extranjera en éstos. Partiendo de un marco de análisis que trata de contemplar todas las posibles interacciones entre estas dos variables, se han llevado a cabo estudios de caso en República Dominicana, Brasil y Bolivia. De este trabajo se extraen conclusiones para diversos actores: las administraciones de los países emisores de inversión (particularmente cuando se trata, además, de donantes de ayuda), las de los países receptores de inversión, las propias empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Análisis: Las recientes nacionalizaciones de empresas transnacionales (ETN) privadas en América Latina se han llevado a cabo bajo el principal argumento, por parte de los gobiernos receptores de la inversión extranjera, de que éstas no estaban cumpliendo las expectativas en términos de inversión o de provisión de servicios o bienes. Esto es, no estaban impactando positivamente (o, al menos, no lo suficientemente) en el desarrollo de la economía receptora.

Estos acontecimientos han reabierto el debate sobre la relación entre inversión directa extranjera (IDE) y desarrollo, con todas sus derivadas en términos de seguridad jurídica, riesgos de la internacionalización o el tipo de apoyo que las Administraciones deben brindar a las grandes empresas transnacionalizadas. Bajo el cruce de acusaciones entre

* *Iliana Olivie, investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano.*

Carlos M. Macías, investigador, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano.
Aitor Pérez, Colaborador, Real Instituto Elcano.

gobiernos, o gobiernos y empresas, subyacen una serie de debates más o menos académicos –y no resueltos– sobre el modo en el que se produce el impacto de la IDE en el desarrollo –lo que determinará su magnitud y naturaleza– y cómo revierte este impacto en la imagen de la ETN y en la del país de origen de su capital.¹

En 2009 se inicia en el área de cooperación internacional y desarrollo del Real Instituto Elcano una línea de trabajo sobre inversión y desarrollo. Así, se analizan teórica y empíricamente –estudios de caso en República Dominicana, Bolivia y Brasil–² las distintas vías del impacto positivo y/o negativo de la IDE en el desarrollo.

Uno de los objetivos de este proyecto de investigación es comprender la compleja cadena de variables y relaciones causales que determinan el signo, magnitud y tipo de impacto en el desarrollo –equilibrio de balanza de pagos, cambio estructural, provisión de bienes básicos, etc.– que puede producir la actividad de una ETN en función de toda una serie de factores o características tanto de la propia empresa inversora como del país que la acoge –su estructura económica y su marco institucional–.

Pensando en las administraciones de los países emisores de capital directo, y específicamente en la española, los resultados de este proyecto pueden ser un tipo de herramienta de gestión de riesgos y oportunidades en el proceso de internacionalización española –y, por tanto, también en el propio modelo productivo–, a la vez que ofrecen una visión más integral de la acción exterior –lo que lleva a un mayor conocimiento en términos de coherencia de políticas económicas para el desarrollo–.

La finalidad última, en cualquier caso, es extraer conclusiones y recomendaciones para los distintos actores involucrados en este tipo de relaciones económicas internacionales: las administraciones de los países emisores de inversión, particularmente si se trata de países que también son donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) –y concretamente España–, las de los países en desarrollo o emergentes receptores de capital internacional, la misma empresa transnacional o incluso organizaciones locales e internacionales de representación de la sociedad civil (ONGD).

Adoptar una visión sofisticada del desarrollo para comprender a la ETN como uno de sus potenciales actores

Sabemos que el desarrollo es un conjunto complejo de procesos tanto sociales como políticos, culturales, medioambientales y, por supuesto, económicos. La dimensión económica del desarrollo es, a su vez, multifacética. Las ETN son uno de los actores potenciales de desarrollo, pero sus diversos impactos pueden ser a la vez positivos, negativos y neutros. Afianzar una visión más sofisticada de los procesos económicos del

¹ Sobre la relación entre impacto en el desarrollo e imagen o marca-país, véase Javier Noya (2009), *La nueva imagen de España en América Latina*, Ed. Tecnos y Real Instituto Elcano, Madrid.

² El marco de análisis, inicialmente publicado como Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, puede encontrarse, en su versión más actualizada, en Carlos M. Macías, Iliana Olivé y Aitor Pérez (2011), “Opening the Black Box of FDI and Development”, ponencia presentada en el congreso de EADI, York, septiembre. Del trabajo de campo de República Dominicana se extrajeron recomendaciones para la Administración en Iliana Olivé, Aitor Pérez y Carlos M. Macías (2011), “[Inversión directa extranjera y desarrollo: recomendaciones a la cooperación española](#)”, Documento de Trabajo nº 7/2011, Real Instituto Elcano, marzo. Los resultados de los trabajos de campo de Bolivia y Brasil pueden encontrarse en: Carlos M. Macías (2012), “[¿Son beneficiosas las nuevas reglas del juego entre Estados y multinacionales en América Latina?: análisis del impacto en desarrollo de multinacionales extractivas en Bolivia](#)”, Documento de Trabajo nº 6/2012, Real Instituto Elcano, mayo; y Aitor Pérez (2012), “[Inversión extranjera sí, pero con contenido local: estrategias de desarrollo en Brasil](#)”, Documento de Trabajo nº 7/2012, Real Instituto Elcano, mayo.

desarrollo ayudará a comprender a la ETN como un actor que ejecuta una actividad que no está al margen o en paralelo al desarrollo.

Los argumentos más fácilmente movilizables por los gobiernos de países en desarrollo receptores de IDE en sus controversias con las ETN son aquellos que resaltan un impacto negativo en el desarrollo de éstas o, cuanto menos, no todo lo positivo que debiera ser. Es necesario superar un discurso sobre el desarrollo –en especial desde los países emisores de capital directo– que lo considera un objetivo alcanzable *a pesar* (o, cuanto menos, *al margen*) de las ETN. De hecho, las ETN con presencia en países en desarrollo pueden llegar a ser observadas como amenazas al propio desarrollo, y no tanto como oportunidades para los procesos económicos que subyacen al desarrollo. Las políticas de las ETN tienden a reforzar, a su vez, esta visión desde el momento en que legitiman su presencia en estos países mediante acciones de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) que están, por lo general, desconectadas de su actividad económica principal, lo que equivale a admitir que ésta y el desarrollo no se encuentran en una misma problemática.

Gráfico 1. La dinámica del impacto de las ETN en el desarrollo



Fuente: elaboración propia.

La línea de investigación sobre inversión extranjera y desarrollo parte de una visión amplia del desarrollo porque profundiza en la morfología y el sentido de los procesos económicos del desarrollo, desagregando éstos en el cambio estructural, el equilibrio exterior, la disponibilidad de bienes y servicios (tanto básicos como no básicos) y la estructura laboral (véase el Gráfico 1).³ Es necesario complementar el actual paradigma del desarrollo –holístico, sí, pero también con un fuerte acento en lo social y lo medioambiental– con los aspectos económicos. De este modo, se contribuiría a romper el divorcio (artificial) de las facetas social y económica de los procesos de desarrollo en la agenda política y la narrativa del desarrollo. Téngase en cuenta, por ejemplo, que un impacto positivo de una determinada IDE en la estructura laboral, tanto en el volumen de empleo generado como en su calidad –plano económico–, puede tener derivadas inmediatas en indicadores sociales como los niveles de pobreza o la incorporación al mercado laboral de colectivos vulnerables.

³ La simplificación que ha sufrido la conceptualización de los aspectos económicos del desarrollo en la agenda política no se corresponde con la visión integral que aporta el mundo académico. Véase, por ejemplo, el reciente número monográfico sobre metodologías de análisis del impacto de la inversión extranjera en el desarrollo de la revista *European Journal of Development Research* (vol. 24, nº 1, febrero de 2012).

Esta labor de comprensión de una versión más compleja y precisa de los procesos de desarrollo es decisiva para que tanto la sociedad civil como la cooperación oficial asuman la posibilidad de encontrar sinergias entre sus propios aportes al desarrollo y los aportes que puedan derivarse de la presencia de ETN en los países en desarrollo.

Cuadro 1. La nueva destilería de Ron Barceló

La conocida como “industria del postre” (azúcar, cacao, café, ron, tabaco, frutas...) es objeto de especial atención por parte de la agencia de atracción de inversiones de la República Dominicana. Se espera de este tipo de agroindustria que mantenga el empleo agrario y a la vez agregue valor a los productos mediante procesos industriales, favoreciendo así el cambio estructural.

Ron Barceló ha construido una nueva destilería en el país que responde a estas expectativas y apuesta por nuevos rones de jugo de caña que superen en calidad a los habituales, obtenidos de melaza. Su nueva destilería, en San Pedro de Macorís, favorece el empleo indirecto gracias a su política de compras de caña (precio y condiciones de pago) que prima, además, las comunidades aledañas. Esta destilería permite que la producción de ron se haga íntegramente en la República Dominicana, prescindiendo de las importaciones de alcohol que se venían realizando desde otros países de la región para su añejado en suelo dominicano, lo que representa un mayor valor añadido en el país (y una reducción de las importaciones). Otros impactos positivos tienen que ver con la co-generación de energía y la introducción de buenas prácticas medioambientales y laborales, certificadas por institutos de calidad.

El proyecto ha contado con apoyos del Fondo Europeo de Desarrollo de la UE.

Garantizar el aporte de un valor añadido como mejor estrategia para asegurar la sostenibilidad

El potencial impacto positivo en el desarrollo de una ETN puede convertirse en su principal baza, así como un importante activo para la administración del país emisor, como garantía y refuerzo de su imagen-país. Pero además de impactar positivamente, una ETN debe ser capaz de aportar un valor añadido que la convierta en un socio imprescindible para el desarrollo. Es decir, no debe sólo aportar al desarrollo sino aportar algo que otros actores no puedan, ya sean éstos competidores nacionales (públicos o privados) u otros internacionales.

El valor añadido se convierte en un objetivo compartido por todos los actores, aunque por motivos diferentes. El país receptor encuentra en la ETN un socio capaz de aportar algo con lo que no se podría contar sin sus inversiones. La ETN garantiza su estatus frente al Estado a la par que legitima su presencia frente a sus potenciales críticos. El país emisor posiblemente ve reforzada su imagen-país y así, indirectamente, la del conjunto de sus empresas inversoras, mientras que la cooperación puede encontrar oportunidades para un alineamiento más efectivo con los objetivos del país receptor. Por último, la sociedad civil puede aprovechar mejor unos flujos de capital que son muy superiores a los de la cooperación.

Las consecuencias prácticas son importantes, ya que los factores que explican el aporte de la ETN al desarrollo dependen de varios actores. La perspectiva de garantizar un valor añadido por parte de la ETN debe plasmarse en un replanteamiento de sus compromisos (y no únicamente de su RSC) para mejorar el impacto de su propio negocio en el desarrollo, mientras que los gobiernos nacionales –y los donantes que la apoyan– pueden modificar las condiciones institucionales y económico-estructurales que lo limitan. A su vez, todos pueden esclarecer cómo concertar estrategias para alcanzar los objetivos compartidos de desarrollo.

Comprender el impacto en desarrollo de la inversión extranjera permite gestionar riesgos y oportunidades de imagen

Es posible que, en determinados casos, los conflictos entre empresas extranjeras y gobiernos no tengan su origen real en el impacto en el desarrollo de sus inversiones. Pero una vez iniciado un conflicto, un impacto negativo será, en todo caso, parte de la derrota de la empresa en la batalla de la comunicación. Esto es de importancia desde el momento en que el impacto en el desarrollo de la empresa española ya ha sido identificado como uno de los elementos definitorios de la imagen-país de España en América Latina. Así, Noya (2009) argumenta que existen factores económicos ligados a las inversiones españolas que afectan a la imagen de España en América Latina. Estarían, por ejemplo, la falta de transparencia en algunas adquisiciones de compañías privatizadas, el aumento de tarifas –que afectaron especialmente a las clases menos favorecidas– y el desplazamiento de empleados nacionales por extranjeros en puestos directivos.

Los factores anteriores son también factores limitantes del impacto en desarrollo, según los resultados de nuestro proyecto de investigación. Así por ejemplo, la falta de competencia de un mercado limita los mecanismos de mejora de la competitividad y *spillovers* que cabe esperar de la entrada de empresas extranjeras con superioridad tecnológica; la falta de garantías de cobertura universal limita el impacto en la mejora de la provisión de bienes y servicios; y la cobertura de puestos directivos y técnicos con personal extranjero limita los impactos en desarrollo que caben esperar por la vía del empleo.

Así como en casos de conflicto con las ETN los gobiernos nacionales han tendido a evocar el argumento del neocolonialismo, haciendo asociaciones de imagen entre la empresa y su país de origen, cuando se han registrado impactos positivos de la empresa española no se ha aprovechado la ventana de oportunidad que se abría para acciones de comunicación que pudieran capitalizar estos éxitos en forma de imagen país.

En cualquier caso, la comprensión del impacto en desarrollo de las ETN españolas se convierte no sólo en un asunto de interés para la política de desarrollo sino en un conocimiento relevante para la gestión de riesgos y oportunidades de imagen; conocimiento que puede ser aprovechado no sólo por la empresa, sino también por el gobierno como parte de su política de marca España.

Los vínculos entre inversión extranjera, desarrollo e imagen-país hacen aconsejable estrategias integrales de asociación

Los procesos de elaboración de los marcos de asociación país (MAP), documentos de estrategia de la cooperación española, son la oportunidad para incorporar a la política de desarrollo análisis del impacto de la inversión empresarial en general y extranjera en particular. El diagnóstico previo a la definición de programas y proyectos de cooperación no puede obviar las dinámicas de desarrollo económico del país ni tampoco los flujos de inversión extranjera que los alimentan, los cuales pueden llegar a ser muy superiores a los de la ayuda oficial al desarrollo.

Estos análisis no harían sino completar los que ya realizan numerosos gobiernos de los países receptores de inversión, cuando éstos son países en desarrollo o emergentes, ya que es habitual que los planes de desarrollo que éstos elaboran para sus administraciones públicas –y con los que, según la agenda de eficacia de la ayuda, deberían alinearse los donantes– contengan elementos de su política de atracción de

inversiones y objetivos de desarrollo asociados a las mismas. En este caso, el valor añadido que puede aportar el país de emisión de la IDE –y donante– dependerá de su trayectoria previa como donante pero también de su capacidad de catalizar la colaboración de los actores privados involucrados, desde una perspectiva de financiación global del desarrollo.

Cuadro 2. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 de la República Dominicana

La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 (END) es la ley orgánica que desde enero de 2012 marca los objetivos de desarrollo de la República Dominicana. El sector privado es contemplado como aliado en la consecución de estos objetivos, y se busca fomentar la atracción de una IDE que aporte mayor valor agregado y un perfil tecnológico superior. Esta estrategia es la continuación de políticas que han intentado reconducir la IDE recibida en el país. Así, desde hace unos años se viene fomentando la pervivencia de la industria textil de exportación en un momento de cambio en las reglas de su comercio mundial. Para ello, se ha buscado ayudar a la reconversión de la industria de ensamblaje hacia opciones de mayor valor agregado y competitividad, incluyendo más actividades de gestión e incluso diseño. Para otros sectores el objetivo prioritario es profundizar en el encadenamiento productivo de las inversiones con el tejido local es uno. Este es el caso del sector turístico: el futuro Plan Decenal de Desarrollo Turístico (dentro de la END) deberá tanto definir las inversiones requeridas para nuevas zonas turísticas como asegurar la sostenibilidad de las existentes y su contribución al resto de la economía. A un nivel más estratégico, la END asume la necesidad de potenciar una “marca-país” que ayude a promocionar unos productos y servicios de calidad garantizada para las exportaciones.

Por los vínculos entre empresa, desarrollo y sostenibilidad de las inversiones explicados anteriormente, y teniendo en cuenta el compromiso español en materia de coherencia de políticas para el desarrollo, la política de apoyo a la internacionalización de la empresa también debería favorecer aquellas modalidades de inversión de la empresa española que más impacto positivo tengan en el desarrollo local. Esto se puede conseguir articulando prioridades estratégicas a través de todos los instrumentos y órganos de apoyo a la internacionalización de la empresa: garantías de crédito de CESCE, herramientas del ICO, financiación de COFIDES, programas de información y acompañamiento del ICEX, o incluso apoyo político en casos de grandes conflictos. En general, se trata de definir una política de apoyo a la internacionalización no tanto supeditada a la demanda de las propias empresas, sino ofertada desde una visión estratégica de las prioridades e intereses nacionales, entendidos éstos en sentido amplio y a largo plazo.

Cuadro 3. Acceso a la energía

En República Dominicana, Unión Fenosa se vio envuelta en un fuerte conflicto con la población local, sobre todo en los barrios de menor renta, debido al robo de electricidad, según la empresa, y al elevado coste y la mala calidad del suministro, según los usuarios. El gobierno dominicano, que antes y después de la privatización ha sufrido el mismo problema y no lo ha resuelto, lejos de asociarse a la empresa, prefirió ponerse del lado de la población e incluso alimentar el conflicto con “los españoles”, asociando la imagen de la empresa a la de su país de origen. Por su parte, empresas como Iberdrola y Endesa, participan en la distribución eléctrica brasileña y se han enfrentado también a fuertes “pérdidas no técnicas” en comunidades de baja renta. En este país, el problema se está resolviendo poco a poco en colaboración con el gobierno, mediante soluciones tecnológicas que permiten controlar el fraude y también mejorar la información y administración del consumo de las familias más vulnerables. Todo ello es viable gracias a un sistema de tarifas cruzadas que subsidia el consumo de los más pobres y se ve reforzado por la acción social de las empresas, que ayudan a los hogares a racionalizar su consumo con información y ayudas para sustitución de electrodomésticos. Estas buenas prácticas, a pesar de su valor para la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza, no están siendo capitalizadas en términos de imagen corporativa ni de imagen país.

Asumir y potenciar a la sociedad civil local como socio imprescindible

A menudo son las ONGD internacionales –y no necesariamente representantes de los colectivos locales afectados, positiva o negativamente, por la inversión– las que dirigen reivindicaciones y demandas a las grandes multinacionales. Las ETN han aprendido a reaccionar estableciendo vínculos con las ONGD internacionales, sin pasar necesariamente por el establecimiento de diálogo con la sociedad civil local. Esto puede evitar tensiones a la empresa en el corto plazo, pero a costa de perder la oportunidad de enriquecerse mediante un diagnóstico participativo sobre las oportunidades y riesgos que supone su propia actividad concreta para el desarrollo de las comunidades donde se establece.

Si el diálogo no se llegase a traducirse en un mayor valor añadido aportado por la ETN, podemos considerarlo fracasado, incluso cuando no se haya dado (o se haya evitado) un conflicto con uno o varios actores locales. Esto se explica porque a menudo son las ONGD internacionales las que dirigen reivindicaciones y demandas a las grandes empresas y no necesariamente representantes de los colectivos locales afectados, positiva o negativamente por la inversión. El establecimiento de vínculos entre la ETN con dichas ONGD internacionales no es negativo, pero no debe distraer del objetivo de fortalecer el diálogo con la población local. De lo contrario, se podrá garantizar la ausencia de tensiones en el corto plazo a costa de afianzar las posiciones a largo plazo en el país mediante el aporte de un mayor valor añadido. Además, un verdadero diagnóstico participativo sobre las oportunidades y riesgos que supone una actividad empresarial concreta para el desarrollo de la comunidad donde se establece puede proporcionar a la ETN pistas valiosas para nuevas profundizaciones en su valor añadido aportado.

Cuadro 4. Las políticas de relaciones con las comunidades de Repsol

Repsol es la operadora de los campos gasíferos Margarita y Huacaya (Bolivia), entre los más importantes de América Latina. Las comunidades guaraníes que habitan las zonas aledañas se organizaron en la Asamblea del Pueblo Guaraní de Itika Guasu (APG-IG) que, con ayuda del Equipo Nizkor (con presencia en todo el continente y en Europa), llegaron a negociar el Fondo de Inversión Itika Guasu. Este fondo llegará a los 14,8 millones de dólares en los próximos 10 años, y sus rendimientos serán reinvertidos en salud, educación y vivienda, así como en otros proyectos económicos alternativos, como la artesanía. Se trata de una iniciativa pionera en América Latina que busca asegurar el desarrollo sostenible de las comunidades a largo plazo. Este es sólo uno de los aspectos de la nueva política de relaciones con las comunidades que Repsol ha venido elaborando con la colaboración de Intermon-Oxfam, al comprender la necesidad de contar con una RSC que fuera más allá de limitar las externalidades negativas de unas inversiones en enclave. Sin embargo, la conjugación de sociedad civil local e internacional no está agotada, y el reto es avanzar en el diálogo social con otros componentes de la sociedad civil boliviana que pueden llegar a ser importantes actores políticos.

El diálogo entre los grupos de interés encuentra en propuestas como las de esta investigación un marco común de análisis que permita la comprensión de los efectos reales o potenciales –directos e indirectos– de la actividad principal de la ETN.

Profundizar en las capacidades humanas de la administración y de la empresa

Para analizar inversiones empresariales que implican diversidad en sus impactos, diseñar políticas de RSC, de cooperación al desarrollo o de apoyo a la inversión responsable, es necesario fomentar capacidades adecuadas tanto en empresas y organizaciones como en las diversas ramas de la administración pública.

Los directivos de empresas internacionales y los técnicos comerciales, por un lado, y los profesionales de la cooperación al desarrollo, oficial y no oficial, por otro, han configurado grupos profesionales estancos. Esto dificulta la profundización en el conocimiento sobre el papel de la empresa en el desarrollo, especialmente en el país de origen. La cooperación española puede liderar programas de sensibilización, formación y asesoría para que se mejore el conocimiento sobre el impacto de la empresa en el desarrollo por parte del conjunto de la acción exterior española.

Como señalan análisis previos sobre la materia, esta mejora de las capacidades humanas en la propia cooperación española pasaría por una mayor especialización de los recursos humanos en sede, así como por la construcción de un sistema adecuado de gestión del conocimiento que incluya vías de “trasvase” de los resultados de la investigación al diseño de políticas.⁴

Cuadro 5. Los centros de formación de la AECID

La AECID cuenta con cuatro centros de formación en América Latina (Bolivia, Uruguay, Guatemala y Colombia). Están especialmente enfocados a proporcionar cursos de formación técnica especializada para funcionarios de alto nivel, y su función e impacto son planificadas por la AECID para una escala regional. Estos centros (por su tradición, capacidades técnicas y prestigio) pueden ser la plataforma para un trabajo de difusión entre los actores del desarrollo, sumando a las decenas de miles de funcionarios beneficiados por los cursos representantes de la sociedad civil y del sector privado, y proporcionando un lugar de encuentro y debate sobre las potencialidades de la IDE en el desarrollo.

Las APPD son sólo un medio más al servicio de los fines de la política de desarrollo

El anuncio de un plan de fomento de alianzas público-privadas para el desarrollo (APPD) enmarcado en la política de desarrollo ha generado muchas expectativas pero también resistencias por la posibilidad de que la AOD se emplee en apoyar a una empresa española que podría recurrir a mecanismos privados de financiación, que ya cuenta con otras herramientas de apoyo y/o que se repitan experiencias como las que se dieron con el extinto crédito FAD internacionalización, con una valoración tan negativa en términos de impacto en el desarrollo como en el fomento real de la internacionalización de la empresa. Algunas ONGD han hecho una lectura similar del uso del recientemente creado fondo para la promoción del desarrollo (FONPRODE) –una herramienta de cooperación financiera, mayoritariamente reembolsable dependiente de la Secretaría General de Cooperación– para la participación en fondos de capital riesgo. También ha sido polémica la puesta en marcha, con carácter piloto, desde la AECID, de una línea de subvenciones de cooperación para empresas (CAP empresas). En realidad, muchas de estas polémicas radican en una cierta confusión entre medios y fines en el debate sobre la participación del sector privado en el desarrollo, y en el propio sistema de cooperación internacional.

En primer lugar, sería conveniente adoptar un discurso sobre la participación de la empresa en el desarrollo en el que se clarifique cuales son los objetivos de desarrollo para los que el sector privado está especialmente indicado, en el marco de la cooperación española. Esto debería traducirse a cada uno de los marcos de asociación (MAP) señalados más arriba, teniendo en cuenta los objetivos marcados como prioritarios por parte del país socio –ya sean encadenamientos productivos con las PYME locales, la

⁴ Olivé et al. (2011), “[Nunca desaproveches una buena crisis: hacia una política pública española de desarrollo internacional](#)”, *Informes Elcano*, nº 13, Real Instituto Elcano, diciembre.

creación de empleo, la adaptación y transferencia tecnológicas, o la provisión de determinados bienes y servicios en el mercado local—.

Por otra parte, sería interesante una presentación de la batería de instrumentos con los que cuenta la acción exterior española para movilizar apoyos de las ETN a su política de desarrollo, distinguiendo las APPD, alianzas formales entre empresas y agencias de cooperación que implican una asunción conjunta de costes y riesgos y una estrecha colaboración, de otras formas de colaboración con el sector privado con costes de transacción menos elevados. En cualquier caso, las alianzas u otras formas de concertación público-privada no deben entenderse como un objetivo de la ayuda oficial al desarrollo, sino como un instrumento más al servicio de los objetivos de desarrollo contenidos en los marcos de asociación y concebido desde un enfoque de financiación global del desarrollo.

De hecho, sería recomendable un plan de fomento de la concertación público-privada en torno a las inversiones extranjeras, más que una apuesta por una fórmula tan concreta de colaboración como las APPD. Esta concertación debería iniciarse con un diálogo sobre los factores que limitan el impacto en el desarrollo, tanto si se trata de características de la inversión en sí como si tienen que ver con el entorno institucional y económico del país. Un ejercicio así puede acabar en un diagnóstico compartido que, unido al propio clima de diálogo multiactor, facilitarán la adaptación de las estrategias de los distintos actores hacia el objetivo común de desarrollo, dejando en manos de cada actor los factores sobre los que tiene más capacidad de decisión y sin necesidad de constituir alianzas formales. Por último, ante determinados retos de especial complejidad y envergadura, justificarán el establecimiento de una Alianza Público-Privada para el Desarrollo, las cuales resultaran más sencillas si se ha realizado un cambio previo de diálogo y coordinación.

Cuadro 6. ¿Es posible una alianza para el desarrollo sostenible en el este de República Dominicana?

En el este de República Dominicana, en enclaves como Punta Cana, se ha concentrado un gran volumen de inversión española en complejos hoteleros y turismo residencial. Estas inversiones han tenido un importante impacto en el empleo directo y las divisas pero, según organizaciones como Intermon Oxfam y PNUD, la falta de control del alcantarillado y las basuras está teniendo un impacto muy negativo en los acuíferos y en el mismo océano. De esta forma, se estaría poniendo en peligro el ecosistema del coral, no sólo por el saneamiento incontrolado que favorece la proliferación de algas, sino también por la multiplicación de pozos incontrolados y el drenaje de manglares, lo cual merma las aportaciones de agua de calidad al coral y amenaza incluso la conservación de las propias playas de los hoteles. La falta de planificación urbana en la zona ha limitado también los impactos económicos positivos, ya que los elevados precios del suelo y del agua mantienen a la población en la pobreza a pesar de las oportunidades de empleo, y refuerza el enclave en el que se desarrolla el turismo de la zona, sin favorecer oportunidades empresariales complementarias a las grandes inversiones hoteleras.

Este diagnóstico es compartido por profesionales y directivos de hoteles, la sociedad civil y el gobierno y su solución interesa a todas las partes por razones evidentes. Teniendo en cuenta los intereses españoles privados en la zona y la experiencia de la cooperación española en agua y saneamiento y desarrollo del turismo en el país, se dan las condiciones para una APPD con participación de España.

Conclusión: Esta línea de trabajo del Real Instituto Elcano pretende mostrar de forma completa las múltiples interacciones que pueden producirse entre la IDE, por una parte, y el desarrollo, por otra; asumiendo, además, que este impacto no es directo, ni simple, que no tiene porque ser inequívocamente positivo, ni tampoco negativo. Sobre la base de un marco analítico, se han analizado estudios de caso de diversas inversiones directas

en República Dominicana, Bolivia y Brasil, tratando desgranar su influencia en diversos procesos de desarrollo.

De este trabajo se pueden extraer conclusiones de política para diversos actores: administraciones de países emisores de IDE –particularmente si, además, son donantes de ayuda al desarrollo–, administraciones de los países receptores de la inversión, el mismo sector empresarial y las organizaciones de la sociedad civil. En términos generales, parece recomendable (1) una aproximación más fina al concepto de desarrollo económico y a la (o las) forma(s) en que se puede producir. Esta aproximación permitirá (2) la identificación, por parte de las ETN de un valor añadido frente a otros competidores que minimice sus riesgos; (3) la toma en consideración de las derivadas que puede tener el impacto en el desarrollo en la imagen de la empresa, la de la administración del país emisor de la inversión, y la de éste en su conjunto; (4) que derive en la adopción de estrategias integrales de acción exterior en las que, para cada país socio, se diseñen las prioridades en materia de desarrollo teniendo en cuenta todas sus facetas y todos los actores involucrados –incluyendo el sector privado empresarial y las organizaciones locales de sociedad civil–. Para lograr estas metas, es necesaria (5) una mejora de las capacidades en el sistema de cooperación y en la gestión del conjunto de la acción económica exterior; y (6) la identificación de los fines, en materia de esta acción integral exterior, para luego precisar los medios más indicados en cada contexto.

Los discursos que han dominado el debate sobre la participación del sector privado en el desarrollo –la RSC y las APPD– adolecen de una visión reduccionista de los potenciales aportes de las ETN al desarrollo, convirtiendo a lo económico en un campo de batalla entre dos fenómenos dicotómicos: el desarrollo social por un lado y el beneficio empresarial por el otro. Ante esta simplificación, proponemos un nuevo enfoque que matice la complejidad de los procesos económicos de desarrollo, abriendo todas las posibilidades a la concertación (en la que las APPD son sólo una posibilidad) entre ETN y administraciones públicas, y sin olvidar la participación activa de la sociedad civil.

Iliana Olivie

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

Carlos M. Macías

Investigador, Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

Aitor Pérez

Colaborador, Real Instituto Elcano

Recomendaciones para la mejora del impacto de la IDE en Desarrollo

Nº	Recomendaciones/Actores	Empresa	Gobiernos de países receptores de IDE	Gobiernos de países emisores de la IDE	Sociedad Civil
1	Adoptar una visión sofisticada del desarrollo para comprender a la ETN como uno de sus potenciales actores.	RSC en países en desarrollo: Adoptar compromisos de impacto en desarrollo derivados de su propia actividad económica.	Contemplar las negociaciones con las ETN de manera estratégica, según los impactos que las diferentes modalidades de inversión puedan tener en el país.	Adoptar una visión más profunda de los aspectos económicos del desarrollo. Favorecer sinergias con las ETN para sus estrategias de asociación.	Analizar los impactos de las ETN derivados de su propia actividad económica y sus compromisos de RSC al respecto. Buscar sinergias con las ETN para sus proyectos de desarrollo.
2	Garantizar el aporte de un valor añadido como mayor estrategia para asegurar la sostenibilidad.	Asegurarse licencia social para operar mediante impactos positivos en desarrollo mayores. Minimizar riesgos mediante la generación de valor añadido para los procesos locales de desarrollo.	Exigir a las ETN valor añadido en términos de desarrollo desde un clima de confianza basado en el respeto a los acuerdos adoptados.	Favorecer las inversiones de mayor impacto en desarrollo mediante un manejo estratégico de las herramientas de apoyo a la internacionalización de la empresa y de la diplomacia económica.	Reemplazar la reivindicación de lo nacional frente a lo extranjero por demandas concretas a las ETN de impacto en desarrollo
3	Comprender el impacto en el desarrollo de la inversión extranjera permite gestionar riesgos y oportunidades de imagen.	Incorporar a su dirección estratégica análisis de impacto en desarrollo como herramientas de gestión de riesgos y oportunidades de imagen.		Incorporar a la estrategia de marca país análisis de impacto en desarrollo como herramientas de gestión de riesgos y oportunidades de imagen.	
4	Los vínculos entre inversión extranjera, desarrollo e imagen-país hacen aconsejable estrategias integrales de asociación.	Participar activamente en los procesos de elaboración de planes de desarrollo, estrategias y marcos de asociación país, sumando esfuerzos con otros actores del desarrollo e incorporando a la dirección estratégica informaciones del entorno social y político relevantes para su negocio.	Marcar prioridades a los gobiernos donantes en materia de inversión y desarrollo. Recabar apoyos de dichos gobiernos sobre la base de su capacidad para movilizar recursos de actores privados extranjeros, desde una perspectiva de financiación global del desarrollo.	Incorporar a los procesos de elaboración de los marcos de asociación país (MAP), análisis del impacto de la inversión en el desarrollo y de las oportunidades de concertación público-privada para el desarrollo. Aprovechar dichos análisis para la política de apoyo a la internacionalización, favoreciendo aquellas modalidades de inversión de la	

				empresa española que más impacto positivo tengan en el desarrollo local	
5	Asumir y potenciar a la sociedad civil local como socio imprescindible.	Establecer diálogo con la sociedad civil local para mejorar conocimiento sobre su impacto en desarrollo. Alineación de la RSC con las estrategias nacionales de desarrollo.	Ofrecer en las estrategias nacionales de desarrollo lineamientos para una RSC efectiva.	Proponer mejoras de impacto en desarrollo ante conflictos empresa-sociedad local, aprovechando su vínculo con inversores y su asociación para el desarrollo con gobierno y sociedad civil.	Ceder el protagonismo que a veces ocupan las ONG internacionales a los representantes de la sociedad civil local.
6	Profundizar en las capacidades humanas de la Administración y de la empresa.	Dotarse de herramientas de análisis sobre el impacto de la empresa en el desarrollo.	Difundir sus diagnósticos sobre impactos reales y potenciales de empresa en el desarrollo entre empresas extranjeras y gobiernos donantes	Liderar programas de sensibilización, formación y asesoría para que se mejore el conocimiento sobre el impacto de la empresa en el desarrollo.	Dotarse de herramientas de análisis sobre el impacto de la empresa desarrollo.
7	Las APPD son sólo un medio más al servicio de los fines de la política de desarrollo.	Detectar sinergias y proponer alianzas y otras formas de colaboración a partir de un diagnóstico del impacto en desarrollo de la actividad principal de la empresa.	Ofrecer en los marcos de asociación lineamientos para APPD donde los gobiernos donantes aporten un valor añadido.	Clarificar los objetivos de desarrollo asociados a la cooperación con el sector privado. Presentación de batería de instrumentos disponibles, incluyendo APPD, para movilizar al sector privado desde una perspectiva de financiación global del desarrollo.	Centrar el discurso sobre la participación de la empresa en el desarrollo en cuestiones de impacto más que en cuestiones procedimentales o presupuestarias.