

INTRODUCCIÓN

SUMARIO: 1. «COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO» EN EL REAL INSTITUTO ELCANO: EL PROYECTO.—2. OBJETIVOS.—3. METODOLOGÍA.—A) Definición de variables.—B) Marco teórico.—C) ¿Cómo se seleccionaron los países?—D) ¿Cómo se hicieron los estudios de caso-país?—4. CONTENIDO.

«Más comercio y menos ayuda» ha sido una exigencia extendida entre líderes de países en desarrollo, ONG y otros activistas desde hace ya décadas. La idea de que el comercio internacional puede contribuir en mayor medida que la ayuda al desarrollo de los países pobres se extiende a otros ámbitos de las relaciones económicas internacionales, como la inversión directa o la deuda, pero también, más recientemente, a esferas no económicas como la preservación del medio ambiente o la transferencia de tecnología. Así, las políticas articuladas desde el «Norte» pueden ser más o menos «coherentes» con el desarrollo de los países del «Sur». El lema citado más arriba va más allá: las políticas comerciales, financieras, tecnológicas o medioambientales de los países del «Norte» pueden ser «coherentes» o no con las propias políticas de cooperación internacional al desarrollo de los mismos países desarrollados. Por ejemplo, cerrar los mercados a los productos agrícolas exportados desde los países en desarrollo y ofrecer ayudas agrícolas a estos mismos países puede resultar incoherente.

A principios de los años noventa, la coherencia de políticas para el desarrollo empieza a formar parte de la doctrina de la cooperación internacional al desarrollo. Tanto la OCDE, o la Unión Europea, como las Naciones Unidas hacen explícita la necesidad de que la comunidad internacional aborde el desarrollo de los países receptores de ayuda de forma más integral de lo que se había hecho en décadas anteriores y que, por tanto, el conjunto de las relaciones —financieras, comerciales, culturales, tecnológicas, de seguridad y defensa, etc.— entre países donantes y receptores tenga en consideración el objetivo de desarrollo, y erradicación de la pobreza, marcado para la agenda de la cooperación internacional. La necesidad de esta visión transversal se explica con la

ineficacia de las políticas cuando diversos objetivos entran en contradicción, y con la pérdida de recursos financieros y de capital político y legitimidad que esto conlleva.

1. «COHERENCIA DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO» EN EL REAL INSTITUTO ELCANO: EL PROYECTO¹

La coherencia de políticas económicas para el desarrollo se elige como objeto prioritario de estudio del área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano desde 2005.

Así, en la primavera de 2005, se creó un grupo de trabajo Elcano de coherencia de políticas para el desarrollo, formado por académicos, representantes de la sociedad civil y del sector empresarial y miembros de la Administración española —en particular los pertenecientes a todos aquellos órganos con capacidad de decisión sobre alguno de los flujos económicos con impacto en los países en desarrollo— que trabajaría con vistas a ofrecer recomendaciones a la Administración española. Tras una reunión inicial en mayo de 2005, entre junio y noviembre del mismo año se sucedieron el resto de las reuniones del grupo.

En junio de 2006, y sobre la base del trabajo realizado por el grupo, se presentaron dos publicaciones que cerraban la primera fase de este proyecto. Una de ellas consistió en un informe con una doble finalidad². Por una parte, persigue analizar el potencial impacto de las políticas, articuladas desde la Administración española y con signo económico, en el desarrollo de los países receptores de ayuda. Por otra parte, a partir de dicho análisis, se ofrece una serie de recomendaciones para una mayor coherencia de políticas económicas españolas con el desarrollo de los países pobres³.

A partir de ese momento, se inició una nueva fase del proyecto, consistente en analizar la coherencia de políticas para algunos casos

¹ El lector interesado podrá encontrar más información sobre el proyecto en el siguiente sitio web: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/CoherenciaDesarrollo>.

² OLIVIÉ y SORROZA (2006a).

³ La segunda publicación [OLIVIÉ y SORROZA (2006b)] recoge las aportaciones de los miembros del grupo. Esta publicación se financió con cargo al convenio de colaboración entre el Real Instituto Elcano y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para el periodo 2005-2006.

concretos, eligiendo países prioritarios para la cooperación española y con los que España mantenga vínculos económicos de cierta intensidad. Así, los estudios de caso realizados —y que constituyen cada uno de los capítulos de este libro— valoran el impacto (positivo y/o negativo) de las políticas españolas de signo económico con Senegal, Ecuador, Argelia y Vietnam.

2. OBJETIVOS

Así, el principal objetivo de este libro es analizar las relaciones económicas entre, por una parte, España, y, por otra, una selección de países en desarrollo —Senegal, Ecuador, Argelia y Vietnam— para valorar el impacto que tienen dichos vínculos económicos en el bienestar socioeconómico de estos receptores de ayuda. Este análisis permite, asimismo, ofrecer una serie de recomendaciones a la Administración española para lograr mayores niveles de coherencia de sus políticas económicas con el desarrollo.

De este modo, el contenido de este libro también permite contrastar el análisis y las recomendaciones sobre coherencia de políticas realizados para el conjunto de los países en desarrollo —y para la Administración española como donante— en el quinto *Informe Elcano* «Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica» —que se denominará a partir de aquí *Informe Elcano*.

3. METODOLOGÍA

A) Definición de variables

Dado el objetivo del libro, las variables que guían el análisis se definen de la misma forma que en el *Informe Elcano*.

Brevemente, se está recurriendo al concepto de «coherencia» que PICCIOTTO⁴ define como «*whole of government*» y que se podría denominar también «intra-donante». Este estudio se limita a la coherencia de las políticas económicas «no de ayuda» —comerciales, inversoras...— de un determinado donante —España en este caso— con los objetivos

⁴ PICCIOTTO (2005a y 2005b).

marcados en materia de ayuda al desarrollo por esta misma Administración. En otras palabras, no se trata de analizar la eficacia de los instrumentos de ayuda al desarrollo —coherencia interna—, o el alineamiento entre las prioridades del donante y las del receptor —coherencia donante-receptor—, o la armonización de las políticas e instrumentos de un determinado grupo de donantes —coherencia intra-Unión Europea o intra-OCDE.

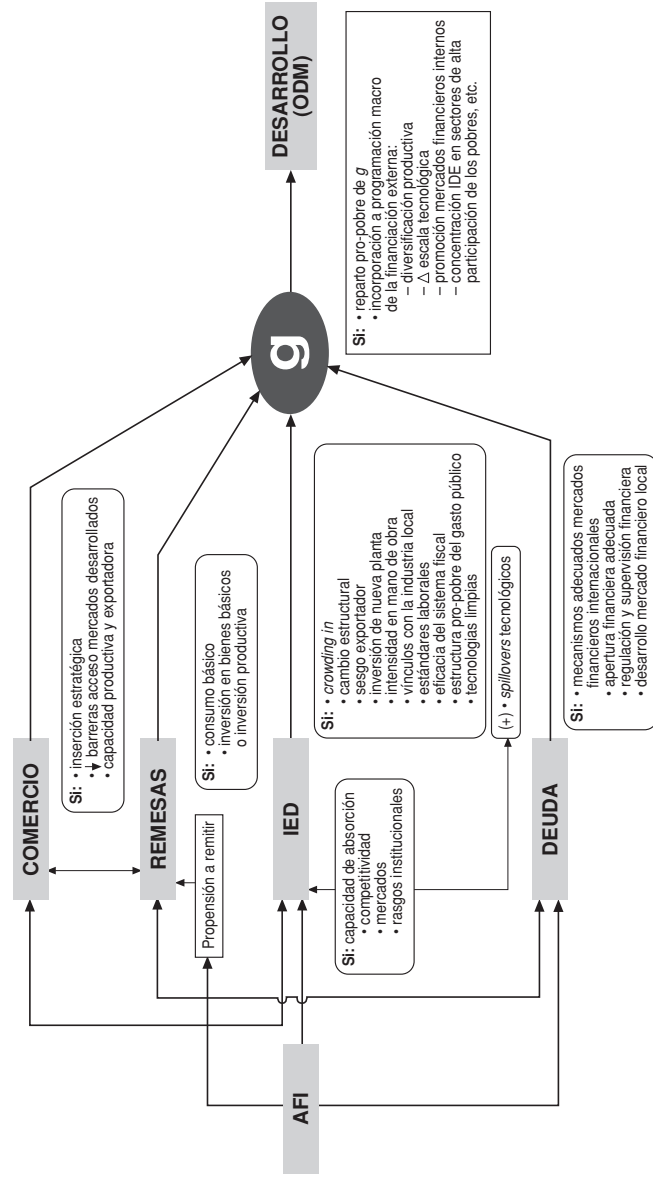
Por otra parte, se entiende como «desarrollo», el desarrollo socioeconómico, tal y como se conceptualiza en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Más allá del logro de mayores tasas de crecimiento económico, se considera como desarrollo el bienestar económico que pueda contribuir a la reducción de la pobreza de ingreso. Asimismo, se incluyen otras dimensiones sociales como la salud, la educación, la igualdad de género o la sostenibilidad medioambiental.

B) Marco teórico

En el análisis para el conjunto de los países en desarrollo, se detectan cinco «áreas económicas» a través de las cuales las relaciones económicas con los países ricos pueden tener un impacto significativo en el bienestar económico y social de los países pobres. Éstas son, el comercio, las remesas, la inversión directa extranjera, la deuda externa y la arquitectura financiera internacional. En la medida en la que existen instrumentos de política económica, articulados desde los países industrializados, sosteniendo estos flujos comerciales y financieros, estos últimos estarán influyendo en los indicadores de desarrollo del «Sur» a través de políticas económicas que podemos definir como «no de ayuda». Éstas serían, pues, las vías económicas a través de las cuales España podría estar incidiendo positiva y/o negativamente en el desarrollo internacional; las vías a través de las cuales España estaría siendo un «agente del desarrollo internacional».

No parece pertinente detallar la relación exacta de mecanismos de impacto positivo y negativo en el desarrollo que ya se recogen en el *Informe Elcano*, pero sí cabe destacar la complejidad de las relaciones económicas entre los países desarrollados y en desarrollo. En consecuencia, la batería de condiciones que han de darse para que el comercio, las remesas, la inversión directa extranjera, la deuda externa o la arquitectura financiera internacional tengan un impacto positivo en el desarrollo de los países receptores de ayuda es amplísima (gráfico 0.1).

Gráfico 0.1
Potencial de las relaciones comerciales y financieras exteriores para los países en desarrollo



Fuente: OLIVÉ, I. Y A. SORROZA (2006) (coords.), «Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica», *Informes Eicano* nº 5, Real Instituto Eicano, junio.

A su vez, son muy variados los vínculos a través de los cuales cualquiera de estas relaciones económicas pudiera tener un efecto nocivo en el desarrollo internacional.

A partir de este análisis, también se trató de extraer una serie de recomendaciones con la finalidad de que la Administración española pueda avanzar hacia mayores niveles de coherencia de sus políticas económicas con el desarrollo. Este libro también pretende revisar dichas recomendaciones a la luz de los estudios de caso sobre Senegal, Ecuador, Argelia y Vietnam.

Así, cada estudio de caso cubrirá las relaciones económicas entre España y el país en desarrollo analizado y tratará de concluir sobre el impacto de estas relaciones en los niveles de bienestar del receptor y recomendar en consecuencia.

En el momento de concretar este marco teórico para cada uno de los estudios de caso, nos encontramos con que algunas variables contempladas en el primero son de difícil aplicación a un estudio de caso-país, por su naturaleza sectorial. Es el caso de la arquitectura financiera internacional y de los elementos institucionales que sí se incluyen en el *Informe Elcano*. Se consideró, asimismo, que dicho análisis sectorial quedó suficientemente cubierto en esta última publicación.

C) ¿Cómo se seleccionaron los países?

Parecía importante elegir al menos un país en cada una de las dos regiones en desarrollo consideradas prioritarias para la cooperación española⁵. Por este motivo se optó por incluir entre los estudios de caso un país latinoamericano y otro magrebí. Además, dada la relevancia del África subsahariana en el sistema internacional de ayuda al desarrollo y el creciente interés que la Administración española manifiesta por esta región, se consideró también la inclusión de un país del área entre los estudios de caso. Por último, también pareció conveniente incluir un país asiático y, más concretamente, uno de la región de Asia oriental. Se trata, como es bien sabido, de la única región en desarrollo que ha logrado «emerger» económicamente en los últimos decenios⁶, lo que ofrece un contraste interesante con otros países analizados en este libro.

⁵ Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁶ BUSTELO, P.; GARCÍA, C., y OLIVIÉ, I. (2004): *Estructura económica de Asia oriental*, Economía Actual, Akal, Madrid.

Para seleccionar un país dentro de su respectiva región se recurrió a dos criterios. El primero, que se trate de un país prioritario para la cooperación española tal y como se definen éstos en el Plan Director vigente⁷. El segundo, que un análisis de las balanzas de pagos bilaterales muestre que hay un volumen mínimo de intercambios económicos —en forma de comercio, remesas, inversión directa o deuda internacional— entre España y el país en cuestión. Cruzando estos criterios, se optó por analizar los casos de Ecuador en América Latina, de Senegal en África subsahariana, de Argelia en Magreb y de Vietnam en Asia oriental.

A la hora de optar por Argelia, también tuvo importancia el hecho de que el país magrebí sea un importante proveedor de energía a España. Esto sumaba una dimensión energética al análisis que ofrecía elementos interesantes para el estudio de la coherencia de políticas. En el caso de Vietnam, también parecía particularmente interesante que uno de los argumentos por los que se confirma como prioritario para la cooperación española es, precisamente, el dotar de una mayor coherencia de políticas a la política de ayuda⁸.

D) ¿Cómo se hicieron los estudios de caso-país?

En todos los casos se siguió la misma metodología. Por una parte se analizaron datos sobre los intercambios económicos —entre España por una parte y el país de estudio por otra—, y el marco institucional para dichos intercambios. Además, se repasaron análisis previos sobre la cuestión. Todo ello se completó con entrevistas en profundidad especializadas o a élites⁹ realizadas a actores clave en las relaciones económicas entre los dos países¹⁰.

⁷ MAEC (2005): *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

⁸ *Ibid.* Conviene insistir en que el tipo de coherencia que se aborda en este libro no es la «coherencia interna» de la política de ayuda. No obstante, como se verá a lo largo del trabajo, en todos los casos es inevitable introducir el análisis de los instrumentos de cooperación articulados desde los ministerios económicos de la Administración española.

⁹ Siguiendo la terminología de DEXTER, A. (1970): *Elite and Specialized Interviewing*, Northwestern University Press, Evanston.

(Ver nota 10 en página siguiente)

Entre dichos actores se cuentan representantes de la Administración española implicados en estos intercambios con el exterior —Ministerio de Economía y Hacienda y Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, entre otros— y también representantes de las administraciones de los países de estudio encargadas del diseño de las estrategias de desarrollo, o con competencias en materia de comercio exterior, remesas, inversión directa y deuda —ministerios de asuntos exteriores, de planificación (en su caso), de economía, de finanzas, de comercio, bancos centrales, etc.—. Otros agentes públicos incluidos entre los entrevistados son los delegados de organismos internacionales en los países socios. Muchos de ellos participan directamente en las relaciones económicas entre España y estos últimos —como es el caso de la Unión Europea en las relaciones comerciales—. Otros, como los bancos regionales de desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, tienen un papel también relevante en la agenda de desarrollo del país de estudio o en sus relaciones económicas exteriores.

También se mantuvieron encuentros con el sector privado: se realizaron entrevistas a representantes de empresas en los países en desarrollo —incluyendo el sector financiero— y a ONG de desarrollo. Asimismo, se contó con la visión de académicos y otros expertos.

Estos trabajos de campo se llevaron a cabo entre julio y agosto de 2006 para Senegal, en febrero de 2007 para el análisis de Ecuador, en enero de 2008 en Argelia y en mayo de 2008 para Vietnam.

Para el estudio sobre Senegal se ha contado con el apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC)¹¹ y con la colaboración de Carlos Oya, profesor de la Universidad de Londres (School of Oriental and African Studies), y de Mamadou DANSOKHO, profesor de economía y miembro fundador de CRES (Centre de Recherche Économique et Sociale), en la Université Cheikh Anta Diop de Dakar. El mismo ministerio también respaldó económicamente los estudios sobre Argelia y Vietnam¹².

¹⁰ Tal como se describe con más detalle en cada capítulo, algunos de los estudios de caso han contado con la colaboración de expertos sobre el país y/o de centros de estudio en el terreno.

¹¹ En virtud del mismo convenio de colaboración para el periodo 2005-2006, mencionado más arriba.

¹² Estos dos últimos en el marco del 2.º convenio de colaboración entre el MAEC y el Real Instituto Elcano, vigente para el periodo 2008-2009.

El análisis sobre Ecuador se llevó a cabo con el apoyo económico del Centro de Desarrollo dependiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y con la colaboración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con sede en Ecuador¹³.

El capítulo sobre Argelia es responsabilidad del profesor GONZALO ESCRIBANO. Los resultados de su análisis fueron también debatidos en un taller celebrado en abril de 2008 en la sede del Real Instituto Elcano. Dicho taller contó con especialistas en la región del Norte de África, así como con expertos en materia de economía internacional, desarrollo y cuestiones energéticas.

4. CONTENIDO

Los estudios de caso se han incluido por orden cronológico: el primer capítulo analiza las relaciones entre España y Senegal y explora el margen para una mayor coherencia de políticas económicas para el desarrollo. El segundo capítulo está dedicado a Ecuador. El tercero y cuarto a Argelia y Vietnam, respectivamente.

Se trata de un trabajo que se prolonga a lo largo de dos años, desde mediados de 2006 hasta mediados de 2008, lo cual explica que no incluya algunos elementos de la coyuntura económica del momento en el que se publica esta obra. Así, por ejemplo, cuando se realizaron los estudios de Senegal y Ecuador, no se había registrado un aumento tan pronunciado de los precios de los alimentos a escala mundial, siendo éste un elemento que guía las recomendaciones en materia comercial para el capítulo sobre Argelia. Asimismo, para Senegal y Ecuador se recomiendan acciones de difusión de información para acercar las inversiones extranjeras en estos dos países, pues se partía del supuesto de que, en un contexto de financiación barata a escala internacional, las herramientas de apoyo financieras pueden tener menos acogida entre el empresariado. La subida generalizada de los tipos de interés a escala mundial matiza, sin duda alguna, estas conclusiones. A la pertinencia de dichas acciones de difusión de información, se suma la importancia de articular herramientas financieras sujetas a condiciones de impacto en el desarrollo en destino.

¹³ Así, este estudio se enmarcaría simultáneamente en el proyecto sobre «coherencia de políticas» del Centro de Desarrollo de la OCDE.

Por otra parte, desde el momento en el que se elaboró el estudio sobre Senegal, se han producido avances en las negociaciones comerciales y económicas entre la Unión Europea y los países subsaharianos—incluyendo la Cumbre celebrada en Lisboa en diciembre de 2007—. Por último, a pesar de que haya transcurrido cerca de un año desde que se elaboró el capítulo dedicado a Ecuador, sigue sin existir una agenda de desarrollo local que guíe la inserción exterior del país y que, por tanto, permita una mayor alineación de la acción exterior española con las prioridades locales. Para este último caso, otro elemento a considerar es el cambio de estrategia comercial de la Unión Europea con América Latina, quien quizás termine optando por abandonar las negociaciones por bloques y transitar hacia negociaciones bilaterales, tal y como se expuso en la Cumbre Unión Europea-América Latina celebrada en Lima en primavera de 2008.

Sin embargo, puede decirse que ninguno de estos acontecimientos políticos o económicos altera el conjunto del análisis contenido en este libro, ni las recomendaciones dirigidas a potenciar la coherencia de las políticas económicas de la Administración española con el desarrollo internacional.