

## **Coherencia para el desarrollo: Recomendaciones para España en materia económica**

**Coordinadoras:  
Iliana Olivie  
Alicia Sorroza**

**Real Instituto Elcano**

# **Coherencia para el desarrollo: Recomendaciones para España en materia económica**

**Coordinadoras:**

**Iliana Olivé**

**Alicia Sorroza**

**Real Instituto Elcano**

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada, independiente de la administración pública y de las empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, para servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

El Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, que mediante aproximaciones y métodos científicos multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, y con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

Los Informes Elcano, cada uno de ellos fruto de la reflexión de un amplio grupo de trabajo de especialistas que representan a diferentes ámbitos y visiones de la sociedad, responden a la necesidad de aportar propuestas concretas a temas relevantes para la política exterior española.

© 2006. Fundación Real Instituto Elcano  
de Estudios Internacionales y Estratégicos  
Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

Diseño y maquetación: Distinctum, S.L. y  
Quinteral Servicios Gráficos, S.L.  
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.  
Deposito legal: M-25209-2006  
ISSN: 1698-885X  
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta.

---

# Agradecimientos

Este Informe no habría sido posible sin el trabajo dedicado y el apoyo de muchas personas. En primer lugar, de los investigadores y colaboradores que se mencionan en la Nota Metodológica final. Sus trabajos, pero también sus comentarios y sugerencias, han resultado fundamentales para orientar nuestro trabajo y, también, las recomendaciones con las que se cierra este trabajo. Asimismo, quisiéramos destacar especialmente la buena disposición y el tiempo dedicado a este proyecto por José Manuel Albares, Santiago Fernández de Lis, Clara García, Francisco González, Paola González, Javier Jiménez de Gregorio, Cleto Sánchez y Federico Steinberg.

Igualmente, nos gustaría agradecer su colaboración a todas las personas que han realizado aportaciones y sugerencias en las diversas reuniones de trabajo mantenidas en las fases iniciales y finales de este Informe.

También, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento al resto de los investigadores del Real Instituto Elcano, así como el apoyo técnico de Ivanosca López. Para concluir, nos gustaría agradecer especialmente a Marisa Figueroa su inestimable colaboración en todas las actividades del Área de Cooperación Internacional y Desarrollo.

Naturalmente, las coordinadoras del Informe asumimos toda la responsabilidad por cualquier error fáctico, de contenido o de apreciación que éste pudiera contener.



# Indice

<b>Resumen ejecutivo</b>	7
<b>Lista de acrónimos</b>	11
<b>Coherencia de políticas y desarrollo: definición del problema y estado de la cuestión</b>	15
1 ¿Qué es la coherencia de políticas para el desarrollo?	17
2 Marco de la coherencia de políticas	23
3 Coherencia de políticas en otros donantes	28
4 La coherencia de políticas para el desarrollo en el Informe Elcano	30
<b>Análisis: impacto de las políticas económicas de los donantes en el desarrollo de los países receptores de ayuda</b>	35
1 Aspectos teóricos: potencial de las relaciones comerciales y financieras exteriores para los países en desarrollo	36
2 Política comercial	44
3 Posibilidades para la actuación pública en las remesas de emigrantes	48
4 La inversión directa como promotora de desarrollo	50
5 Deuda, reestructuración y condonación: avances necesarios en la solución al problema de la deuda externa de los países pobres	53
6 Arquitectura financiera internacional y países receptores de ayuda	55
7 ¿Cómo lograr la coherencia de políticas? Problemas institucionales	56
<b>Recomendaciones</b>	65
1 Política comercial	66
2 Recomendaciones en materia de remesas de emigrantes	68
3 Posibilidades de actuación para la administración española en materia de IDE	68
4 Medidas en el ámbito de la deuda externa de los países receptores de ayuda	69
5 Arquitectura financiera internacional y desarrollo	70
6 Política de cooperación internacional al desarrollo	71
7 Respeto del <i>policy space</i>	72
8 Recomendaciones institucionales	74
<b>Bibliografía</b>	79
<b>Nota metodológica</b>	85
1 El proyecto de estudio sobre coherencia de políticas para el desarrollo en el Real Instituto Elcano	86
2 Miembros del grupo de trabajo que han colaborado en el proyecto	87



# Resumen ejecutivo

La coherencia de políticas para el desarrollo responde a la necesidad –manifiesta en diversos acuerdos internacionales sobre desarrollo como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Consenso de Monterrey– de girar hacia una visión más estratégica de la ayuda al desarrollo que incorpore el impacto de otras políticas de los países donantes igualmente relevantes para los países en desarrollo.

Existen muy diversas definiciones del concepto de coherencia de políticas, que incluyen desde la eficacia de los instrumentos de cooperación –alineación de los instrumentos, metas y objetivos– hasta la congruencia de todas las políticas de los países donantes con un impacto en los países receptores de ayuda y su supeditación al objetivo general de desarrollo. Para este Informe, se está acotando la coherencia a la congruencia de los objetivos de las políticas o medidas relacionadas con el comercio internacional, las remesas de emigrantes, la inversión directa extranjera, la deuda externa y la arquitectura financiera internacional con los objetivos marcados en materia de cooperación internacional al desarrollo; objetivos que podrían resumirse en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La incoherencia de políticas se da como resultado de factores muy variados: la asimetría de la información, el coste elevado del procesamiento de datos, intereses encontrados o la creciente complejidad de la toma de decisiones políticas como consecuencia de los procesos en paralelo de globalización y descentralización, entre otras variables.

La necesidad de abordar las posibles incoherencias –y de materializar las coherencias potenciales– se explica con

la necesidad de mantener la eficacia de las políticas públicas –que en último término redundan en la legitimidad de los gobiernos– y en la de responder a los nuevos retos planteados por el actual proceso de globalización, que estrecha los vínculos existentes entre países desarrollados y en desarrollo. Así, los países desarrollados se benefician crecientemente de los bienes públicos globales pero también se ven crecientemente amenazados por los males públicos globales –narcotráfico, terrorismo, pandemias... –, alterándose la concepción tradicional de los intereses estratégicos de los países desarrollados. Por otra parte, la reducción abrupta de los flujos de ayuda al desarrollo durante el decenio de los noventa y el aumento relativo de otros flujos económicos entre países ricos y pobres –como resultado del actual proceso de globalización económica– explican el impacto decreciente de las políticas de cooperación internacional al desarrollo, y un efecto creciente de otras políticas económicas articuladas desde los países donantes, en el desarrollo de los países receptores de ayuda. En este contexto, una respuesta eficaz a los problemas socioeconómicos en los países en desarrollo requiere necesariamente del análisis de las posibles (in)coherencias entre las políticas de los países donantes.

Por todos estos motivos, y basándose en el trabajo colectivo de un grupo formado por académicos, representantes de la Administración, miembros de ONGD, del sector empresarial y otros expertos, este Informe trata de ofrecer una serie de recomendaciones para la Administración española, con miras a potenciar las complementariedades y limar las posibles incoherencias

entre las políticas arriba mencionadas, por una parte, y el objetivo general de desarrollo en los países receptores de ayuda, por otra.

Para ello, se analiza el impacto de cada una de estas "áreas económicas" en el desarrollo de los países receptores de ayuda y, para cada área, se extraen los principales retos para los donantes, y, en concreto, para España. De forma muy resumida puede decirse que si bien las relaciones comerciales y financieras exteriores de los países receptores de ayuda ofrecen un enorme potencial para su desarrollo, tampoco están exentas de riesgos. Para que el comercio exterior, el envío de remesas de emigrantes, la inversión directa o la deuda externa generen un impacto netamente positivo y significativo en el crecimiento económico y en el desarrollo socioeconómico, han de darse una serie de condiciones tan variadas como la caída de las barreras de acceso a mercados desarrollados, el uso de las remesas en consumo básico, el sesgo exportador de la inversión directa, el establecimiento de vínculos de dicha inversión con la industria local, la generación de *spillovers* tecnológicos, una adecuada regulación y supervisión del sistema financiero o el reparto pro-pobre del crecimiento económico, entre muchos otros factores.

Todo ello plantea una serie de retos en los cinco ámbitos económicos seleccionados pero también abre nuevos frentes, entre los que destaca el institucional, con las acciones a emprender para abordar la coherencia de políticas. Las recomendaciones que se derivan de este análisis se resumen en lo siguiente.

### Recomendaciones para una mayor coherencia de políticas económicas para el desarrollo

#### - Política comercial

- ◆ R.1. Avanzar más en la reforma de la PAC
- ◆ R.2. Avances en la reducción de aranceles
- ◆ R.3. Respeto a las normas acordadas en los foros multilaterales

#### - Recomendaciones en materia de remesas de emigrantes

- ◆ R.4. Mejora de la información sobre envío y uso en destino de remesas
- ◆ R.5. Reducción de los costes de envío

#### - Posibilidades de actuación para la Administración española en materia de IDE

- ◆ R.6. Provisiones vinculantes en los marcos regulatorios internacionales de la inversión directa
- ◆ R.7. Apoyo a la inversión directa de empresas españolas sujeto a criterios de desarrollo en destino

#### - Medidas en el ámbito de la deuda externa de los países receptores de ayuda

- ◆ R.8. Alivio más efectivo del peso de la deuda externa a través del Club de París y la iniciativa HIPC
- ◆ R.9. Seguridad jurídica en los contratos internacionales de deuda

#### - Arquitectura financiera internacional y desarrollo

- ◆ R.10. Revisión de algunas normas y códigos de buenas prácticas

- ◆ R.11. Revisión de Basilea II para los países en desarrollo
- ◆ R.12. Mayores esfuerzos en las obligaciones de difusión de información por parte de determinados agentes financieros internacionales

- Política de cooperación internacional al desarrollo

- ◆ R.13. Capacidades productivas y comerciales
- ◆ R.14. Desarrollo del sistema financiero local
- ◆ R.15. Asistencia técnica en materia de deuda externa
- ◆ R.16. Competitividad de los factores de producción
- ◆ R.17. Apoyo general a las condiciones de impacto de la IDE en el desarrollo
- ◆ R.18. Adopción de normas y códigos de buenas prácticas bancarios y financieros
- ◆ R.19. Proyectos específicos para los familiares de los migrantes
- ◆ R.20. Mejora de las estadísticas sobre países en desarrollo

- Respeto del *policy space*

- ◆ R.21. Mayor margen de maniobra para los países en desarrollo en la OMC
- ◆ R.22. Revisión de las regulaciones en materia de inversión directa
- ◆ R.23. Revisión de algunas normas y códigos de buenas prácticas en materia macroeconómica y financiera aplicados a los países en desarrollo
- ◆ R.24. Mayor participación de los países en desarrollo en los principales foros internacionales que definen la AFI
- ◆ R.25. Mayor participación de España en el debate internacional sobre la

revisión de la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial en sus programas de asistencia

- Recomendaciones institucionales

- ◆ R.26. Fomento y promoción de la investigación en materia de coherencia de políticas
- ◆ R.27. Creación de redes en materia de coherencia de políticas
- ◆ R.28. Promoción y mejora de la difusión de la importancia de la coherencia de políticas
- ◆ R.29. Elaboración de un libro blanco para la coherencia de políticas
- ◆ R.30. El órgano responsable de la coherencia de políticas debe contar con personal y recursos adecuados
- ◆ R.31. Mejora de los mecanismos de coordinación
- ◆ R.32. Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación en el ámbito de la coherencia de políticas
- ◆ R.33. Análisis de la coherencia fuera de la Administración
- ◆ R.34. Presupuestar la coherencia de políticas

# Lista de acrónimos

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFI	Arquitectura Financiera Internacional
AGE	Administración General del Estado
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASCM	<i>Agreement on Subsidies and Countervailing Measures</i>
BPI	Banco de Pagos Internacionales, Basilea
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE
CDF	<i>Comprehensive Development Framework</i>
CDI	<i>Commitment to Development Index</i>
CECO	Centro de Estudios Comerciales
CESECE	Compañía Española de Crédito a la Exportación
CGD	<i>Center for Global Development</i>
DEG	Derechos Especiales de Giro
DFID	<i>Department for International Development</i>
DGDEV	Dirección General de Desarrollo, Comisión Europea
DGPOLDE	Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
EGC	Equilibrio General Computable
FBCF	Formación Bruta de Capital Fijo
FIEX	Fondos de Inversión en el Exterior
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONPYME	Fondo de Inversión para la Pequeña y Mediana Empresa
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
ICEX	Instituto Español de Comercio Exterior
ICO	Instituto de Crédito Oficial
IDE	Inversión Directa Extranjera
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
LCC	Líneas de Crédito Contingente
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>
NAA	Nueva Arquitectura de la Ayuda
NAFI	Nueva Arquitectura Financiera Internacional
NEDD	Normas Especiales de Divulgación de Datos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización(es) No Gubernamental(es)
PAC	Política Agrícola Común
PCC	Política Comercial Común
PESC	Política Exterior de Seguridad Común
PIUI	Prestamista Internacional de Última Instancia
PUMA	<i>Public Management Committee and Public Management Service</i>
Pyme(s)	Pequeña(s) y Mediana(s) Empresa(s)
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
SCR	Servicio de Complementación de Reservas

---

SDRM	<i>Sovereign Debt Restructuring Mechanism</i>
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
SFC	Servicio de Financiación Compensatoria
SGDD	Sistema General de Divulgación de Datos
SWAps	<i>Sector Wide Approaches</i>
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRIMS	<i>Trade-Related Investment Measures</i>
TRIPS	<i>Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
UE	Unión Europea
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
WAIPA	<i>World Association of Investment Promotion Agencies</i>



# **Coherencia de políticas y desarrollo: definición del problema y estado de la cuestión**

## 1. Coherencia de políticas y desarrollo: definición del problema y estado de la cuestión

A mediados de los años noventa empieza a formarse lo que distintos autores han denominado la nueva arquitectura de la ayuda al desarrollo (NAA).<sup>1</sup> Esta nueva arquitectura, que se plasma en nuevos consensos internacionales –como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>2</sup> y el Consenso de Monterrey (Naciones Unidas, 2002a)–, en nuevos instrumentos de la ayuda –como el apoyo presupuestario o los SWAps (*Sector Wide Approaches*)– gira en torno a una serie de principios básicos de la cooperación internacional o mejor dicho, del desarrollo, que se puede resumir en: (i) una visión estratégica de la cooperación al desarrollo; (ii) la apropiación (*ownership*) de los procesos de desarrollo por parte de beneficiarios y receptores; (iii) la participación de la sociedad civil de los países receptores de ayuda en los procesos de desarrollo; y (iv), por último, una mayor coordinación de los actores implicados en el sistema de cooperación al desarrollo a diferentes niveles –entre otros, una mayor coordinación entre donantes, entre instituciones financieras internacionales (IFI) y entre donantes y receptores–.

La visión estratégica de la cooperación al desarrollo hace referencia a la necesidad de superar la visión táctica y a corto plazo que ha caracterizado la mayor parte de las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo en los últimos decenios. Esta visión

se ha materializado, por una parte, en la proliferación de pequeños proyectos de cooperación, atomizados y descoordinados y que con frecuencia han perseguido objetivos independientes y, en los peores casos, contradictorios. En un sentido más amplio, el enfoque táctico de la cooperación internacional ha dado lugar a un cierto aislamiento de las actividades que se derivan de los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) respecto de otras también relevantes para el desarrollo del país receptor como las derivadas de las relaciones comerciales y financieras que se dan entre donantes y receptores<sup>3</sup> o las implicaciones de las políticas de seguridad y defensa, cultural, tecnológica o medioambiental de los países desarrollados en los países en desarrollo.

Una perspectiva más amplia y estratégica de la cooperación internacional al desarrollo, tanto de la multilateral como de la bilateral, requiere por tanto de una mayor coordinación entre actores que permita insertar las actividades derivadas de la ayuda al desarrollo en un mismo planteamiento y objetivo general de desarrollo –que debería ser liderado por el país receptor, bajo el principio de apropiación–. Pero, más allá de la ayuda, dicho enfoque estratégico implica también una visión más completa de los elementos que determinan el desarrollo de los países y sus obstáculos, retos y oportunidades en el logro de unos mayores niveles de bienestar social y económico. Por lo tanto, es necesaria una revisión de las políticas

---

<sup>1</sup> Véase un repaso de las principales características de dicha arquitectura, y de sus implicaciones para América Latina, en Olivieri (2004). Conviene señalar que existen muy diversas clasificaciones de los nuevos principios de la ayuda, como los del Banco Mundial en los que destacan también el enfoque de resultados y los partenariados público-privados.

<sup>2</sup> <http://www.un.org/millenniumgoals/>

<sup>3</sup> Conviene matizar que esta visión ha predominado en los donantes bilaterales. Las IFI como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI) incorporan una visión más estratégica desde hace décadas, al menos en el ámbito económico. Un ejemplo frecuentemente citado es el controvertido Consenso de Washington predominante en la doctrina de la cooperación internacional al desarrollo durante los años ochenta y primeros noventa.

e instrumentos de cooperación al desarrollo de los países donantes pero también de todos aquellos, económicos o no, que inciden en el desarrollo de sus países socios. En otras palabras, el desarrollo de los países receptores de ayuda exige mayores niveles de AOD distribuidos e invertidos con mayor eficacia, pero también una mayor coherencia del conjunto de las políticas exteriores de los donantes con los objetivos marcados en materia de cooperación internacional al desarrollo.

Este enfoque derivado de la NAA se plasma en diversos acuerdos internacionales (ODM, Monterrey), en la legislación europea –la coherencia de políticas se incluye ya en el Tratado de Maastricht de 1992– y también, a escala nacional, en la ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada en 1998. Quizá por estos motivos, esta visión se convierte en uno de los ejes del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (MAEC, 2005) que dicta la necesidad de girar de una política de ayuda a una política de desarrollo.

### *1.1. ¿Qué es la coherencia de políticas para el desarrollo?*

#### **1.1.1. Definición y tipologías de la coherencia de políticas**

¿Qué es exactamente la coherencia de políticas? Su creciente protagonismo en la agenda internacional ha ido en paralelo a la proliferación de estudios sobre este tema. Y como suele ocurrir en estos casos, no existe una definición consensuada y aceptada ampliamente pero sí diversas interpretaciones y visiones del mismo concepto. A continuación, se repasan algunas de las más importantes.

Una de las primeras definiciones es la que ofrecen Fukasaku e Hirata (1995): la coherencia de políticas se refiere a la congruencia entre los objetivos políticos y los instrumentos aplicados por los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) individual o colectivamente a la luz de su efecto combinado en los países en desarrollo. Fukasaku (1999) retoma la idea para ampliarla. Según el autor, la incoherencia de políticas se refiere, generalmente, a la consecuencia o lógica entre los objetivos de determinadas políticas y los instrumentos de las mismas, por una parte y, por otra, a la lógica entre los distintos objetivos de determinadas políticas. En esta línea, basándose también en la definición de Fukasaku e Hirata (1995), Picciotto (2005a y b) define la coherencia como la congruencia entre objetivos políticos e instrumentos aplicados por los países miembros de la OCDE colectiva o individualmente a la luz de su efecto combinado en los países en desarrollo.

Por su parte, para la OCDE (2003) la coherencia de políticas para el desarrollo significa tener en cuenta las necesidades e intereses de los países en desarrollo en la evolución de la economía global a la hora de articular políticas en los países donantes. En este sentido, la incoherencia de políticas se define como las acciones que reducen el ingreso corriente y las perspectivas de crecimiento de los países en desarrollo y, por tanto, van en contra de las políticas de ayuda que buscan el desarrollo de su competitividad.

Dos últimos ejemplos serían los de Weston y Pierre-Antoine (2003) y Ashoff (2005). Según Weston y Pierre-Antoine (2003), la coherencia de políticas trata, en esencia, de asegurar que distintas

políticas estén coordinadas y sean complementarias o, al menos, que no sean contradictorias entre sí. Por su parte, Ashoff (2005) ofrece dos definiciones: una definición de mínimos sería la ausencia de incongruencias entre distintas políticas. En un sentido más amplio y también más positivo, la coherencia de políticas significa que diferentes políticas interactúan para el logro de objetivos compartidos.

De estas definiciones se puede deducir la amplitud o vaguedad del concepto. Quizá en respuesta a ello han surgido, en paralelo a las definiciones, diversas clasificaciones de la coherencia de políticas para el desarrollo que nos permiten comprender mejor su significado. Dichas clasificaciones recurren a diversos criterios que se usan de forma individual o combinada: (i) el criterio sectorial o departamental, es decir qué agentes políticos o administrativos entran en juego –agencia de cooperación, Ministerio de Economía...–; (ii) un criterio de nivel de decisión –si el actor implicado es nacional, supranacional, internacional–; (iii) y un criterio de contenido –coherencia del contenido de las políticas, coherencia organizativa, coherencia institucional...–.

La mayor parte de las clasificaciones encontradas combinan los dos primeros criterios con, en ocasiones, una dimensión temporal, como es el caso de la que se recoge en uno de los primeros trabajos del programa de la OCDE (2000) sobre este tema. La coherencia de políticas para el desarrollo se puede clasificar en tres grupos:

- ◆ Coherencia horizontal, que es la que asegura que las políticas individuales se apoyan las unas en las otras en la medida de lo posible y que se

minimizan las incongruencias en el caso de que se den objetivos políticos en conflicto. El fortalecimiento de la perspectiva *whole of government* entre ministerios u otras divisiones sectoriales es una forma de construir o contribuir a la coherencia horizontal.

- ◆ Coherencia vertical, que es la que asegura que los resultados de las políticas son coherentes con las intenciones originales de los *policy makers*. Podríamos llamarlo eficacia de las políticas.
- ◆ Coherencia temporal, que es la que permite que las políticas aplicadas hoy sigan siendo eficaces en el futuro. Anticipar los cambios (demográficos, económicos, medioambientales) ayuda a lograr la coherencia temporal.

El concepto de *whole of government* se repite en la clasificación de Picciotto (2005a y b) que establece las siguientes categorías de coherencia de políticas para los donantes miembros de la OCDE:

- ◆ Coherencia interna, que es la congruencia entre metas y objetivos, modalidades y protocolos de una política o programa llevado a cabo por un gobierno de la OCDE en apoyo al desarrollo (por ejemplo, la ayuda).
- ◆ Coherencia intra-país o *whole of government*: la lógica entre las políticas de ayuda y otras políticas de un gobierno de la OCDE en términos de su contribución al desarrollo.
- ◆ Coherencia inter-donante, o la congruencia de las políticas de ayuda y

otras políticas de países miembros de la OCDE en términos de su contribución al desarrollo; dimensión que según Lockhart (2005) se correspondería con la denominada armonización de donantes.

- ◆ Coherencia donante-receptor, que hace referencia a las políticas adoptadas por países ricos y pobres para el logro de objetivos de desarrollo compartidos; dimensión denominada por Lockhart (2005) como alineación (*alignment*).

Similar a la clasificación de Picciotto (2005a y b) son los distintos marcos que se recogen en Forster y Stokke (1999) y posteriormente en Stokke (2003):

- ◆ La política de cooperación internacional al desarrollo de un determinado donante: la ayuda bilateral se canaliza a través de distintos organismos, cada uno de ellos con sus propias agendas y pautas de actuación (ONG –organizaciones no gubernamentales–, organismos multilaterales, agencia nacional de cooperación al desarrollo o ministerio de desarrollo internacional).
- ◆ La coherencia de las diversas políticas de un mismo donante respecto de los países en desarrollo (comercio, emigración, compra-venta de armas...).
- ◆ La coherencia de las políticas de los países industrializados respecto de los países en desarrollo. La diferencia entre este tipo de coherencia y la anterior estaría en que en esta dimensión entran las políticas internacionales de los donantes como, por ejemplo, la política comercial de la Unión Europea (UE).

- ◆ La coherencia de políticas donante/receptor en particular en lo que respecta a la política de cooperación internacional al desarrollo.

Otras clasificaciones en base a criterios de nivel de decisión y de contenido serían las que ofrece Hoebnik (2003). Por una parte, la coherencia se puede entender desde un sentido restrictivo hasta uno más amplio:

- ◆ Coherencia en sentido más restrictivo, que atañe a la política de cooperación al desarrollo, únicamente. Un ejemplo de ello, según el autor, sería la política de ayuda alimentaria de la UE que puede ser, debido a los retrasos en su distribución, perjudicial para el sector agrícola de los países receptores de dicha ayuda.
- ◆ Otro tipo de coherencia, también restringido pero más amplio que el anterior, es el que hace referencia a las posibles contradicciones entre diferentes conjuntos de políticas externas y de desarrollo –por ejemplo, políticas comerciales y la cooperación al desarrollo–.
- ◆ El tercer tipo y más amplio se da cuando entran en juego otras políticas incluso de ámbito interno –como por ejemplo la Política Agrícola Común (PAC)–.

Para el mismo autor, la coherencia también puede ser interna o externa:

- ◆ Externa es la (in)coherencia entre los objetivos de desarrollo de un donante y el resto de sus políticas exteriores, estén éstas específicamente dirigidas a los países en desarrollo o no, como,

por ejemplo, la arquitectura financiera internacional (AFI).

- ◆ Es interna la (in)coherencia entre los objetivos de cooperación al desarrollo y los de otras políticas de ámbito local, como las políticas sectoriales (una vez más, la PAC).
- ◆ Asimismo, y específicamente para el caso europeo, el autor contempla una tercera modalidad de (in)coherencia que es la que se da entre los objetivos de la política comunitaria de cooperación al desarrollo y las de sus diversos Estados miembros.

Pomfret (2005) divide la coherencia de políticas para el desarrollo en internacional y nacional, utilizando el criterio de nivel de decisión. Mientras que la internacional se refiere a la posición y poder de los países en desarrollo en la arquitectura económica mundial, la nacional hace referencia a la necesidad de los gobiernos donantes de mantener políticas congruentes entre sí para con los países en desarrollo.

Por último, y siguiendo el criterio de contenido, Duraiappah y Bhardwaj (2005) dividen la coherencia de políticas en diversos planos:

- ◆ Coherencia horizontal, que significa una mayor coherencia entre políticas a cada nivel –nacional, internacional y local– antes de que las acciones políticas se ejecuten.
- ◆ Coherencia vertical, que integra instrumentos, instituciones y organizaciones a diferentes niveles.
- ◆ Coherencia organizativa, que requiere de la coordinación entre instituciones tales como los secretariados

de las convenciones internacionales<sup>4</sup> y los ministerios nacionales.

- ◆ Coherencia institucional, que requiere de mayores sinergias y de la minimización de los conflictos entre las distintas normas formales e informales adoptadas por diversos organismos.

Tal y como señala Hydén (1999), la mayor parte de las iniciativas –incluyendo definiciones y clasificaciones– sobre coherencia de políticas en las que se está trabajando siguen estando muy basadas en la visión del problema desde la perspectiva de los donantes. En este sentido, la situación no sería muy diferente de la que existía en los años ochenta, cuando predominaban los programas de ajuste estructural y las iniciativas de desarrollo debían ser congruentes con el denominado Consenso de Washington. Según Hydén (1999), la forma de evitar este problema es tener en cuenta las características institucionales del país receptor. En otras palabras, podría decirse que los análisis sobre coherencia deben descender hasta las características particulares del receptor aunque partan de una visión general del donante o del conjunto de los donantes.

### 1.1.2. Causas de la incoherencia

Desde un punto de vista teórico, según Picciotto (2005a), la incoherencia de políticas surge como resultado de muy diversos factores. Algunos de ellos son: la asimetría de la información, el coste elevado de procesamiento de datos, las actitudes (aversión, propensión) ante el riesgo, y los intereses encontrados. Éstas son quizá las causas próximas, aquellas que generan incoherencia de forma directa. Existirían dos tipos de causas últimas que el autor clasifica en

<sup>4</sup> Los autores están analizando la coherencia de políticas acotando ésta al ámbito de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental. Una traslación de este principio a la coherencia de políticas para el desarrollo tal y como se define en este estudio implicaría la coordinación entre organismos multilaterales incluyendo entre éstos, por ejemplo, las IFI.

involuntarias, cuando entran en juego factores que escapan al control de las autoridades que podrían gestionar la incoherencia o cuando, simplemente, no existe suficiente información o análisis de dicha información; y en intencionadas (o hasta necesarias) para el logro de determinados resultados.

Por su parte, Ashoff (2005) añade algunos factores: la creciente complejidad de la toma de decisiones políticas como consecuencia de los procesos en paralelo de globalización y de descentralización, la divergencia y creciente variedad de intereses políticos en el seno de la UE, el escaso peso político de la cooperación internacional al desarrollo en comparación con otras políticas (agrícola, industrial, fiscal), o la limitada capacidad de los países socios para tomar contramedidas. Asimismo, existen deficiencias institucionales y organizativas como la escasa coordinación de los agentes implicados en acciones con impacto en el desarrollo de los receptores de ayuda.

En esta misma línea, Hydén (1999) identifica las incoherencias fruto de problemas estructurales y las incoherencias causadas por los actores implicados.<sup>5</sup> Un ejemplo del primer tipo de causa serían los malos resultados de algunos proyectos de cooperación como consecuencia de la descoordinación entre receptor y donante y señala las dificultades para alinear los objetivos, procedimientos y planteamientos de dos Estados soberanos. Otros obstáculos más salvables son, por ejemplo, la descoordinación entre dos instituciones que forman parte del sistema de cooperación dentro de un mismo país: la reestructuración del sistema o la mera creación de unidades de coordinación puede corregir este tipo de problemas.

Por último, la aparición de incoherencias se debería también a la evolución permanente del objetivo con el que ser coherentes –en este caso, el desarrollo–. Además, la agenda del desarrollo se ha ido volviendo crecientemente compleja como muestra el último Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2005) que dicta, como ya hemos mencionado, el giro de una política de cooperación a una política de desarrollo, con los nuevos elementos y relaciones entre sí que ello implica.

### 1.1.3. Motivos para abordar las incoherencias

Asumiendo que las posibles incoherencias entre distintos objetivos políticos tengan sus causas, esto es, su razón de ser y que, además, tal y como acabamos de ver, en algunos casos puedan ser incluso previsibles o necesarias, cabe preguntarse cuáles son las consecuencias de las incoherencias. Este tema es de suma importancia pues es la gravedad del impacto negativo de las incoherencias entre políticas la que explicará la mayor o menor necesidad de abordar las incoherencias entre políticas (económicas en este caso) para tratar de resolverlas.

La literatura analizada recoge una serie de motivos para afrontar las incoherencias que podrían agruparse en: la necesidad de mejorar la eficacia de las políticas públicas –de cara a mantener la legitimidad de los gobiernos que las aplican–, y en los nuevos retos planteados por la globalización –que aumentan la interdependencia entre países desarrollados y países en desarrollo–.

Según Stokke (2003), en el origen de la necesidad de mejorar la eficacia de las políticas públicas –en este caso de la política de cooperación al

<sup>5</sup> Estas dos causas podrían ser sinónimas de inevitables y evitables.

desarrollo— está la caída del muro de Berlín a finales del decenio de los ochenta. Efectivamente, el fin de los dos bloques y la desaparición de determinados riesgos y, por tanto, intereses geoestratégicos dio lugar a una reducción sustancial de los fondos destinados por el primer mundo al desarrollo de los países pobres en los noventa. Ante este fenómeno, desde diversos sectores se reacciona insistiendo en la necesidad de mejorar la eficacia de unos recursos crecientemente limitados.

El argumento de la eficacia de las políticas públicas ha sido recogido por varios autores (Ashoff, 2005; Forster y Stokke, 1999; GDI, 2002; Hydén, 1999; Picciotto, 2005a y b; Weston y Pierre-Antoine, 2003), quienes insisten en que la ineficacia de la política de cooperación al desarrollo redonda, en último término, en la credibilidad del gobierno que la está aplicando. Así, según Hydén (1999), dicha ineficacia puede ser interpretada tanto como una incapacidad por parte del gobierno para llevar a cabo determinadas acciones como una falta de voluntad política en el logro de los objetivos marcados. Picciotto (2005a) señala, incluso, que los votantes interpretan la falta de coherencia como una señal de debilidad, indecisión o incluso oportunismo. El autor que quizá sistematiza mejor este argumento es Ashoff (2005), quien identifica tres motivos para lograr una mayor coherencia de políticas para el desarrollo: (i) ineficacia de la ayuda entendida como el déficit en el logro de los objetivos marcados; (ii) ineficiencia o desperdicio de recursos; y (iii), por último y como consecuencia de lo anterior, pérdida de credibilidad de las políticas públicas.

La actual etapa de globalización financiera iniciada en los años setenta dio

lugar, en un principio, a un aumento inédito de los flujos internacionales de capital que fue seguido de un aumento similar de los intercambios de bienes y servicios (Olivié, 2005a y b). Los programas de ajuste estructural o, en términos más generales, la doctrina y las prácticas de la cooperación internacional y del desarrollo en los años ochenta provocaron un aumento del impacto de las políticas comerciales, financieras y monetarias de los países ricos en los pobres. En este sentido, las consecuencias de las incongruencias entre las políticas mencionadas se agravan, mermando en mayor medida los posibles resultados de la ayuda al desarrollo (Stokke, 2003). Por otra parte, la globalización, inicialmente de naturaleza económica, ha derivado en la creación de nuevos vínculos —o estrechamiento de los existentes— entre países desarrollados y países en desarrollo, dando lugar a la aparición de bienes públicos globales pero también de males públicos globales: problemas medioambientales, narcotráfico, crimen organizado, pandemias o terrorismo internacional.

Algunos de éstos y otros problemas se vinculan desde diversos ámbitos políticos, académicos y mediáticos con el desarrollo y la pobreza. En otras palabras, se trataría de problemas con origen en los países en desarrollo pero con consecuencias para todos los países, debilitando la estabilidad mundial. Si bien la literatura académica que analiza los vínculos entre diversas formas de pobreza y la estabilidad político-económica mundial es aún escasa —véase, por ejemplo, un estudio de la relación entre Estados fallidos y males públicos globales en Patrick (2006)—, parecería evidente que los problemas que se derivan del subdesarrollo afectan de forma creciente al mundo desarrollado (GDI, 2002;

OCDE, 1996; Picciotto, 2005a; Weston y Pierre-Antoine, 2003). Tal y como lo plantea la OCDE (1996), la necesidad de una mayor coherencia de políticas responde en parte a la expansión de los intereses de los países donantes en el marco de la globalización. En otras palabras, una mayor coherencia de políticas estaría dando respuesta a los intereses, entendidos en sentido amplio, de los países desarrollados.

## 1.2. Marco de la coherencia de políticas

### 1.2.1. La coherencia de políticas en la nueva arquitectura de la ayuda

Sobre la base de la Declaración del Milenio, adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2000, se elaboraron los ODM. Los ODM contienen 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores de seguimiento, lo que contribuye a su concreción y permite su seguimiento.<sup>6</sup> Los siete primeros objetivos buscan la reducción de la pobreza en sus diversas manifestaciones: económica, social –educación, sanidad e igualdad de género– y medioambiental.<sup>7</sup> Por su parte, el octavo y último objetivo, que dicta la necesidad de crear una alianza global para el desarrollo es, sobre todo, una indicación de aquello que los países desarrollados deben realizar para contribuir al cumplimiento de los demás objetivos. Al adquirir los compromisos contenidos en este objetivo, los países desarrollados están, pues, asumiendo que difícilmente podrán cumplirse los siete primeros objetivos en los países receptores de ayuda hasta que los países donantes actúen coherentemente con el desarrollo en ámbitos tales como el comercio, la transferencia de tecnología, o las políticas de alivio de la deuda.

Esta aproximación amplia al proceso de desarrollo, que exige una implicación de todos los actores y políticas (y no sólo la de ayuda) en la consecución de estos objetivos es la base de la llamada Ronda de Doha, bautizada como Ronda del Desarrollo. En la declaración de noviembre de 2001 (OMC, 2001) se reafirma que el comercio internacional puede desempeñar un papel relevante en la promoción del desarrollo y en la reducción de la pobreza.

En marzo de 2002, en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo (Naciones Unidas, 2002a), se adoptó el Consenso de Monterrey en el que se reconoce la urgente necesidad de aumentar la coherencia, buena gestión y cohesión de los sistemas monetario, financiero y comercial internacionales a fin de complementar la labor de desarrollo a nivel nacional. Por ello se establece la coherencia de políticas como una de las prioridades de actuación de la comunidad internacional.

Asimismo, pocos meses después, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en la ciudad de Johannesburgo en septiembre de 2002, se aprobó –entre otros documentos– un plan de aplicación de las decisiones adoptadas en este foro, en el que se reconoce repetidamente la necesidad de fomentar la coherencia en todos los niveles necesarios para poder alcanzar un desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2002b).

Aunque la pasada Asamblea General de Naciones Unidas, celebrada en septiembre de 2005 haya supuesto más un recuestionamiento que un respaldo a los ODM, puede decirse que el marco internacional de la cooperación interna-

<sup>6</sup> Se puede encontrar la relación de objetivos, metas e indicadores de seguimiento en: [http://www.undp.org/mdg/tracking\\_targetlist.shtml](http://www.undp.org/mdg/tracking_targetlist.shtml)

<sup>7</sup> Objetivos 1, 4 a 6 y 3 y 7, respectivamente.

cional al desarrollo sigue dictando la necesidad de profundizar en la coherencia de políticas por parte de los donantes. Asimismo, en 2005 también se han dado pasos destacables hacia la solución del problema de la deuda externa de los países de renta baja más endeudados.<sup>8</sup>

#### - El papel de la OCDE

Aunque la coherencia de políticas de los países donantes adquiere mayor protagonismo con la Declaración del Milenio, la OCDE lleva trabajando en este tema desde principio de los años noventa.<sup>9</sup> Concretamente, el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) establece el objetivo de la coherencia de políticas para el desarrollo en la reunión de alto nivel celebrada en 1991. Así entendida, incluye la gestión macroeconómica, el comercio, los asuntos financieros y la ayuda, y su articulación lógica es considerada como una condición indispensable para mejorar las perspectivas de desarrollo (OCDE, 1992).

A mediados de los noventa este objetivo se recoge de nuevo en la estrategia de la OCDE para el siglo XXI, un documento que ha resultado ser clave en la configuración de la NAA (OCDE, 1996). En esta estrategia los países miembros de la OCDE se comprometen a realizar el máximo esfuerzo por lograr la coherencia entre la ayuda y el resto de políticas que tienen impacto en los países en desarrollo.

En este contexto, el CAD cambiaría su tradicional enfoque de la coherencia interna de la política de cooperación internacional (la eficacia de la ayuda) a prestar más atención a la coherencia entre la ayuda y el resto de políticas

nacionales con impacto en los países en desarrollo. Este cambio se ha reflejado en los procesos de revisión y evaluación por pares (*Peer Reviews*) que el CAD realiza periódicamente a sus miembros.

Otros documentos de la institución que recogen la importancia de la coherencia de políticas son *Trade, Investment and Development: Policy Coherence Matters*, (OCDE, 1999) en el que se busca identificar cómo los países donantes pueden promover la coherencia de políticas a través de la AFI, o la participación de los países en desarrollo en la sociedad de la información. Se trata, en definitiva, de tener en cuenta las necesidades y los intereses de los países receptores de ayuda para que éstos puedan ejercer un papel más relevante en la economía mundial. Asimismo, en 2001, se publicarían las directrices del CAD para la reducción de la pobreza (OCDE, 2001), en las que se establece que la coherencia de políticas es un factor fundamental para la reducción de la pobreza. A partir de estos antecedentes, la OCDE comenzaría un análisis sistemático de las relaciones de los países ricos con los pobres con especial énfasis en su vertiente económica, con miras a ofrecer recomendaciones a sus países miembros para el cumplimiento de los ODM.

En la reunión ministerial de la OCDE en 2002, la organización reitera su compromiso con una mayor coherencia de políticas para el desarrollo. En este sentido, se insiste en la necesidad de aumentar la información y la capacidad de análisis de los problemas de incoherencia como primer paso en el logro de este objetivo (OCDE, 2002). A raíz de esta declaración, la OCDE puso en marcha un programa de coherencia de polí-

<sup>8</sup> Para un análisis algo más detallado de los resultados obtenidos en las cumbres celebradas a lo largo de 2005, el "año del desarrollo", véase Olivé (2005c).

<sup>9</sup> Según Hydén (1999), la coherencia de políticas ha estado presente bajo diferentes acepciones en la planificación de la cooperación al desarrollo desde la década de los noventa, e identifica cuatro etapas: planificación global (años sesenta), desarrollo integrado (setenta), ajuste estructural (ochenta) y gobernabilidad/democratización (noventa).

ticas para el desarrollo, cuyo objetivo es facilitar y apoyar los esfuerzos de los países miembros de la OCDE en desarrollar marcos analíticos y en adquirir mayores conocimientos sobre los mejores marcos institucionales en el seno de los países donantes para poder cumplir con los ODM. Recientes estudios de la OCDE han destacado la necesidad de construir capacidades institucionales en los países donantes como un requisito fundamental para la coherencia de políticas.

*- La coherencia en el marco de la Unión Europea*

La política de cooperación al desarrollo (PCD) se convertiría en uno de los aspectos claves de la acción exterior de la UE junto con la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Política Comercial Común (PCC). En definitiva, la acción exterior europea en los países en desarrollo se caracteriza por tres dimensiones: la política, la comercial y la ayuda al desarrollo. Por ello adquiere sentido la temprana insistencia en el marco europeo de la necesidad de coherencia entre todas las acciones y políticas europeas que pudieran afectar a los países en desarrollo.

En el Tratado de Maastricht aprobado en 1992, los 12 Estados miembros accederían a dotarse de más instrumentos y capacidades para actuar en la escena internacional, definiéndose la base jurídica de la política de cooperación

al desarrollo. El Tratado de Maastricht, modificado por el de Ámsterdam en 1997 y posteriormente por el de Niza<sup>10</sup> en 2001, incluye en su articulado las denominadas tres "C" de la cooperación al desarrollo europea que responden a las necesarias complementariedad y coordinación de las políticas de los distintos Estados miembros así como a la coherencia del conjunto de la acción exterior.<sup>11</sup>

Cabe destacar que la coherencia que reclama el artículo 178 de la CE sólo se aplicaría a la relación entre la política de desarrollo y el resto de políticas de la Comunidad, pero no se extiende necesariamente a las políticas de los Estados miembros (Ashoff, 2005), aunque éstos sí están obligados, según el artículo 11 del Tratado de la UE, a apoyar "(...) activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. (...) Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales".<sup>12</sup> Este compromiso de la UE se ve posteriormente reforzado por diversas resoluciones del Consejo y por informes elaborados, fundamentalmente, por la Comisión Europea.<sup>13</sup>

A lo largo de estos años, la UE ha ido incorporando progresivamente en sus documentos, informes y declaraciones<sup>14</sup> la coherencia de políticas para el

<sup>10</sup> Ámsterdam modificó la numeración no así el contenido y el Tratado de Niza que entra en vigor el 1 de febrero de 2003 no afecta a la política de desarrollo.

<sup>11</sup> La base jurídica de las tres C puede encontrarse en los artículos 177, 178 y 180.

<sup>12</sup> Un análisis exhaustivo de la coherencia en la acción exterior de la UE excede el ámbito de este Informe, no obstante, la coherencia de la política de cooperación al desarrollo de la UE es una arista de este debate en el que la identidad de la UE y su actuación en la escena internacional son los temas de fondo.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Declaración Horizonte 2000 del Consejo del 18 de noviembre de 1992. La Comisión Europea (1994) señala la relevancia del entonces artículo 130V para la coherencia. La Resolución del Consejo Europeo del 5 de junio de 1997 sobre "Coherencia y Cooperación para el Desarrollo" enfatiza la coherencia de políticas en diversas áreas.

<sup>14</sup> Para ampliar información ver:

[http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/introduction\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/legislation/introduction_en.htm)

desarrollo. No obstante, sería durante el año 2005 cuando la coherencia de políticas adquiriría más protagonismo en el seno de la cooperación al desarrollo europea. Por recomendación del Consejo Europeo, la Comisión Europea elaboró y presentó en abril de 2005 un "Paquete de los ODM" compuesto por tres comunicaciones que serían respaldadas posteriormente por el Consejo Europeo en mayo de 2005.

Brevemente, en la Comunicación sobre Coherencia para el Desarrollo se define una serie de ámbitos prioritarios para lograr sinergias con los objetivos de desarrollo: comercio, medio ambiente, seguridad, agricultura, pesca, dimensión social de la globalización, promoción del empleo y trabajo digno, migración, investigación e innovación, sociedad de la información, transporte y energía. Para cada uno de ellos se han definido orientaciones generales o compromisos de coherencia en favor del desarrollo para contribuir significativamente a acelerar el progreso en el cumplimiento de los ODM.

Por otro lado, durante 2005 se llevó a cabo un proceso de renovación y reformulación de la política europea de desarrollo para adecuarla a la nueva realidad de la ayuda. El resultado final de este proceso se plasmaría en una Comunicación de la Comisión Europea llamada "El Consenso Europeo" que fue adoptada en diciembre de 2005 por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión. En este documento, la coherencia de políticas para el desarrollo se refuerza como uno de los objetivos comunes de la cooperación europea. La coherencia de políticas para el desarrollo en el seno del proyecto

Europeo ha adquirido una gran relevancia y es un compromiso político clave para la consecución de los ODM. No obstante, durante estos últimos años los avances en términos de coherencia entre las políticas comunitarias no parecen ser los adecuados. De ahí la importancia de los instrumentos de seguimiento y evaluación para poder analizar periódicamente el cumplimiento efectivo de los compromisos en esta materia. La Comisión elaborará un informe de seguimiento, de cara a la próxima revisión de los ODM, en el que se analizará el progreso realizado de las propuestas planteadas en su Comunicación.

### 1.2.2. El principio de coherencia en la política española de cooperación internacional para el desarrollo

En el caso español, la coherencia de políticas tiene una base legal, pionera en su momento, anclada en el artículo 4 de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de 7 de julio: "Los principios y objetivos señalados en los artículos anteriores informarán todas las políticas que apliquen las Administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo".

España es de los pocos países miembros del CAD en haber incorporado en su marco legal la coherencia de políticas para el desarrollo. Esta ley, tras un largo y controvertido período de consultas y enmiendas, obtuvo un consenso considerable entre las mayores fuerzas políticas del país y cubrió así una de las principales carencias de la cooperación española, destacadas por el primer examen del CAD en 1994. Según dicho examen, se consideraba necesario algún tipo de normativa –aunque no necesa-

riamente una ley de cooperación para el desarrollo— que regulara la acción pública, los principios, objetivos e instrumentos o los agentes implicados en la cooperación internacional para el desarrollo.

La importancia de la coherencia de políticas se destaca a lo largo de todo el texto de la ley. Ejemplo de ello es el artículo 3 que establece que la política de cooperación como parte de la acción exterior del Estado, basado en el principio de unidad de acción, buscará contribuir a la erradicación de la pobreza a través del impulso de las relaciones políticas, económicas y culturales con los países en vías de desarrollo desde la coherencia con los principios y demás objetivos de la cooperación española. Sin embargo, no se le asigna a ningún organismo la función de controlar o gestionar los mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento del principio de coherencia de políticas para el desarrollo.

Asimismo, dicta el establecimiento de una planificación plurianual y estratégica de la cooperación para el desarrollo española a través de Planes Directores cuatrienales y Planes Anuales. En el segundo Plan Director, actualmente vigente y que cubre el período 2005-2008, la coherencia de políticas para el desarrollo ocupa un lugar central (MAEC, 2005). Efectivamente, este principio se establece como uno de los criterios de intervención, con la finalidad de que los efectos positivos de la ayuda española —tanto de la Administración General del Estado (AGE) como de los niveles autonómicos y locales— sean complementados y reforzados por otros instrumentos de la acción exterior del Estado. Concretamente, se consideran elementos esenciales en la búsqueda de

la coherencia de políticas para el desarrollo la cooperación reembolsable, la reorganización de la deuda, la cooperación multilateral y el codesarrollo.

De la misma forma, para poder progresar en este objetivo central de la cooperación española entre 2005-2008, se ha conformado una Comisión Técnica de Trabajo con la participación de los ministerios más directamente involucrados en esta materia (Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Economía y Hacienda y de Industria, Comercio y Turismo) para poder realizar propuestas oportunas.

Además, se establece a la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional como la instancia de coordinación técnica de todos los ámbitos e instrumentos vinculados a la cooperación al desarrollo. Asimismo, se encarga a los ministerios arriba mencionados que presten especial atención a la aplicación de los criterios de coherencia que afectan a la cooperación reembolsable y la reorganización de la deuda.

En el Plan Anual para la Cooperación Internacional para 2006 (MAEC, 2006) se incluyen los compromisos de una mayor implicación de España en las iniciativas internacionales dirigidas a alcanzar los ODM y del aumento de la calidad y el impacto de la ayuda. Así, se señala la mejora de los procesos de coordinación entre los agentes de la cooperación española como medio para aumentar la calidad y eficacia de la ayuda. El PACI 2007, por su parte y tal y como señala el PACI para este año, se centrará en las vías para fomentar la coherencia de las políticas para el desarrollo.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> De hecho, por el RD 2217/2004 se le atribuye al Consejo de Cooperación al Desarrollo la función de informar acerca del cumplimiento del principio de coherencia en las actuaciones de cooperación realizadas por la AGE. Por esta razón se ha creado un grupo de coherencia de políticas encargado de realizar un informe sobre la coherencia de políticas españolas con el desarrollo.

### 1.3. Coherencia de políticas en otros donantes

Tal como se ha mencionado en otros apartados, la coherencia de políticas para el desarrollo ha ido ganando peso en las actuaciones de los donantes desde los años noventa. Según la literatura especializada, entre los países más avanzados en sus esfuerzos por progresar en sus niveles de coherencia para el desarrollo se encuentran los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. A continuación se resumen algunas de las iniciativas puestas en marcha en esta materia.

#### 1.3.1. Países Bajos<sup>16</sup>

La coherencia de políticas ha estado presente en la cooperación al desarrollo de los Países Bajos desde los años ochenta. No obstante, en 2002 recibiría un importante impulso político. El ministro de Cooperación para el Desarrollo sometería a aprobación parlamentaria un Memorando sobre Coherencia de Políticas, que describía la estrategia gubernamental para mejorar los niveles de coherencia tanto a nivel nacional como internacional. A finales de 2003, un nuevo documento perfila la política de cooperación al desarrollo holandesa, reconociendo entre sus prioridades la mejora de la coherencia de sus políticas nacionales así como en el ámbito europeo e internacional. Se recalca que todos los ministerios tienen responsabilidades en estas cuestiones.

Tras reconocer que una de las principales carencias de la cooperación al desarrollo de los Países Bajos es la falta de capacidades analíticas para investigar de forma sistemática la coherencia de políticas, en 2001 se crea un grupo de trabajo *ad hoc* para reflexionar sobre asuntos tales como la política agrícola,

la pesquera, TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) y su relación con el desarrollo. Este grupo, también responsable de preparar propuestas para gestionar las (in)coherencias detectadas, evolucionaría posteriormente en una Unidad de Coherencia de Políticas.

Esta Unidad tiene dos responsabilidades primordiales:

- ◆ Participaciones regulares en la formulación e implementación de políticas gubernamentales (además de la política de cooperación) con especial énfasis en los órganos de coordinación de la política europea.
- ◆ Abordar incoherencias concretas: la Unidad estableció unas áreas prioritarias de actuación en los campos de la agricultura, TRIPS (con énfasis en la salud), acuerdos de pesca sostenibles y normativas de calidad de productos importados.

A iniciativa de la Unidad, un grupo de expertos provenientes de todos los niveles y sectores de la AGE está realizando una serie de informes sobre coherencia. Producto de distintas posturas, estos documentos facilitan la formación de verdaderas posiciones comunes del Gobierno holandés que luego serán defendidas en diversos niveles.

#### 1.3.2. Suecia<sup>17</sup>

Este país nórdico ha sido pionero en sus iniciativas para la coherencia de políticas para el desarrollo. En mayo de 2003 el Gobierno sueco remitía al Parlamento uno de los primeros marcos generales en los que se plasma una estrategia integral para el desarrollo (SMFA, 2003). Esta política nacional

<sup>16</sup> Para ampliar información véase OCDE (2005), DMFA (2003a y b), Ashoff (2005), CAD (2001a). Diversos documentos disponibles en [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

<sup>17</sup> Para ampliar información véase OCDE (2005), SMFA (2003), Ashoff (2005), CAD (2005). Diversos documentos disponibles en [www.sweden.gov.se](http://www.sweden.gov.se)

busca propiciar una perspectiva *whole of government* ya que se considera que la coordinación y la coherencia entre los distintos sectores y políticas (más allá de la cooperación internacional) deben ser mejoradas para que la totalidad de políticas suecas sean amigables con el desarrollo.

Uno de los elementos más interesantes de la política de desarrollo sueca es la obligación del Gobierno de informar anualmente a su Parlamento acerca de la puesta en marcha de las medidas para alcanzar el objetivo de desarrollo. Este informe anual incluye todas las disposiciones tomadas en diferentes ámbitos políticos incluidas las iniciativas suecas en la UE. Para fortalecer la apropiación y el compromiso de todos los sectores gubernamentales con los objetivos de desarrollo, cada oficina y departamento es responsable de reportar el progreso de sus respectivas áreas en esta materia. La coordinación del informe es realizada por un grupo interdepartamental, dirigido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que es el responsable de la cooperación al desarrollo de Suecia. Asimismo, el Parlamento sueco ha solicitado que se incluyan en este informe los conflictos entre diversos intereses y el desarrollo (exportación de armas, migraciones, ayuda ligada) y la mejor manera de afrontarlos. También son destacables las actividades del grupo de expertos en cuestiones de desarrollo que actualmente está analizando la coherencia de políticas en cuatro áreas: migración y desarrollo económico, seguridad y desarrollo, OMC (Organización Mundial del Comercio) y sistema financiero multilateral.<sup>18</sup>

### 1.3.3. Reino Unido <sup>19</sup>

La política de desarrollo británica ha recibido un importante impulso en los últimos años y la coherencia de políticas para el desarrollo ha adquirido una gran relevancia. Entre las medidas tomadas para dotar de mayores recursos y peso a la cooperación internacional para el desarrollo se pueden destacar las siguientes.

- ◆ Libros Blancos: en 1997 y 2000 bajo el título de *Eliminating World Poverty* el Gobierno se compromete a lograr la coherencia de políticas en diversas áreas. El proceso de preparación de los libros blancos ha sido amplio e interdisciplinario, con la participación de diversos sectores gubernamentales, lo cual ha propiciado una mayor conciencia del desarrollo en todo el Gobierno británico.
- ◆ *International Development Act 2002*: define la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo sostenible como el objetivo primordial de la cooperación al desarrollo. Por tanto, utilizar el presupuesto destinado al desarrollo para cualquier actuación que no contemple estos objetivos es ilegal.
- ◆ Creación del Ministerio de Desarrollo (*Department for International Development*, DFID) que otorga al ministro de Desarrollo un lugar en el Gabinete del primer ministro.
- ◆ Aumento de las capacidades analíticas en el DFID: se han creado secretarías destinadas a la coherencia de políticas en diversos ámbitos como, por ejemplo, el del comercio. También se han reforzado los recursos humanos especializados en

<sup>18</sup> Véase [www.egdi.gov.se](http://www.egdi.gov.se)

<sup>19</sup> Para ampliar información véase OCDE (2005), DFID (1997, 2000 y 2002), Ashoff (2005), CAD (2001b). Diversos documentos disponibles en [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)

inversión, migraciones y exportaciones de armas.

- ◆ Creación del Grupo Interdepartamental de Desarrollo dirigido por el DFID, en el que participan representantes de numerosos departamentos gubernamentales y que analizan el progreso en materia de coherencia para el desarrollo.

#### 1.4. La coherencia de políticas para el desarrollo en el Informe Elcano

##### 1.4.1. ¿Qué coherencia de políticas?

En este trabajo se acota o define la coherencia de políticas para el desarrollo como la congruencia entre los objetivos o resultados de las políticas económicas de un donante con impacto en los países receptores de ayuda al desarrollo, por una parte, y los objetivos de la política oficial de cooperación internacional al desarrollo, por otra.

Hemos tratado de incluir todas las políticas de naturaleza económica que pueden tener un impacto en los países receptores de ayuda. Por tanto, se está haciendo referencia a las políticas vinculadas a los flujos de comercio, de remesas de emigrantes, de inversión directa extranjera (IDE) y a la deuda externa de los países en desarrollo así como a la AFI. Se trata de políticas de distinta naturaleza –implican grados diferentes de intervención pública– y se articulan desde distintos niveles de la Administración. Por ejemplo, entre las mismas se encuentra la PAC que podría definirse como una política sectorial, articulada desde la UE, más que desde España. Por su parte, la AFI respondería al conjunto de normas y procedimientos articulados desde distintos foros, generalmente internacionales (FMI, Banco Mundial, OCDE, Banco de Pagos

Internacionales –BPI–...) y que determinan e influyen en la estabilidad financiera y monetaria internacional y que configuran el mapa de flujos internacionales de capital (volumen, naturaleza o destino). Por tanto, la política española en materia de AFI se refiere más bien a la posición defendida ante dichos foros internacionales.

Retomando las clasificaciones del anterior epígrafe, en este estudio se está abordando –de forma restringida a determinadas políticas económicas y, por tanto, excluyendo otras políticas de ámbito no económico como la política de seguridad y defensa o la cultural– lo que la OCDE (2000) ha denominado coherencia horizontal y Picciotto (2005a y b) coherencia intra-país o *whole of government*. En los términos expuestos por Forster y Stokke (1999) y Stokke (2003), se trataría del segundo y tercer tipo de coherencia: la coherencia de políticas de un país donante, por una parte, y del conjunto de los países industrializados, por otra, con efectos en el Sur. Siguiendo las clasificaciones de Hoebink (2003), se estarían abordando el segundo y tercer tipo de coherencia en su primera clasificación, pues se incluyen tanto las políticas nacionales como las internacionales. Por este mismo motivo, también se estarían tocando las dos vertientes, internacional y nacional, que identifica Pomfret (2005).

En otras palabras, estamos excluyendo tanto el análisis de otras políticas exteriores –las no económicas– con impacto en el desarrollo de los países receptores de ayuda al desarrollo –cultural, de defensa...– como la coherencia entre los instrumentos y los objetivos de la política de cooperación internacional al desarrollo. Esta modalidad de (in)cohe-

rencia, denominada interna por parte de algunos autores (Hoebnik, 2003) quizá puede ser considerada más bien un problema de eficacia, en el sentido de que implicaría que no se están articulando los instrumentos correctos para lograr los objetivos estipulados en materia de cooperación internacional.

Así pues, este Informe trata de centrarse en tan sólo algunas de las vertientes incluidas en trabajos previos sobre la coherencia de políticas para el desarrollo en España. Alonso y FitzGerald (2003) y Alonso (2004) tratan el problema desde una perspectiva más amplia incluyendo, por ejemplo, el análisis de la coherencia vertical –eficacia de los instrumentos de ayuda en el logro de sus objetivos de desarrollo–<sup>20</sup> o la coherencia horizontal incluyendo dimensiones de la política exterior española que no se van a abordar en este estudio –seguridad y defensa, cultura–.

#### 1.4.2. ¿Qué desarrollo?

En términos muy generales hemos hablado del desarrollo de los receptores de ayuda como objetivo con el que ser congruente. No obstante, como es bien sabido, no existe una definición universalmente aceptada del desarrollo: ha ido variando en paralelo a la evolución de las teorías de desarrollo y conviven diversos paradigmas del desarrollo con diversas definiciones del término. Teniendo en consideración que este Informe pretende, en último término, orientar a la Administración española en sus políticas hacia los países en desarrollo, consideraremos el desarrollo tal y como se perfila en la ley vigente de cooperación internacional al desarrollo –esto es, la lucha contra la pobreza– y, de forma más precisa, en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 (MAEC, 2005). Este último

texto recoge el desarrollo tal y como se entiende en la Declaración del Milenio, lo que nos lleva a los ODM que es el marco internacional universalmente aceptado.

#### 1.4.3. Relaciones económicas internacionales y desarrollo

La selección de políticas, flujos internacionales y, en definitiva, variables de este Informe se explica con la importancia y creciente relevancia de las relaciones financieras y comerciales exteriores de los países en desarrollo y, por tanto, el también importante y creciente peso que tienen dichas relaciones en su bienestar.

Si nos ceñimos al análisis de la vertiente económica del actual proceso de globalización, podemos ver que, en el conjunto de relaciones económicas que mantienen los países en desarrollo con el exterior, la ayuda al desarrollo ha ido perdiendo peso a favor de otros flujos como el comercio de bienes y servicios o la inversión directa. Al principio de este período, la ayuda al desarrollo no era la dimensión más relevante de las relaciones económicas exteriores de los países de renta baja y media –la AOD ascendía al 1,2% del PIB mientras que las entradas brutas de capital privado ascendían al 7,45% del PIB y el servicio de la deuda representaba el 4,75% del PIB–. No obstante, sí era una fuente de financiación externa más importante que, por ejemplo, la IDE que no superaba el 0,17% del PIB de los países en desarrollo.

El crecimiento desigual de los distintos flujos económicos desde principios de los ochenta ha relegado la ayuda al desarrollo a un último puesto en la importancia de las relaciones económicas entre países ricos y pobres. La glo-

<sup>20</sup> Destaca, en diversos análisis de la coherencia de la política española de cooperación al desarrollo, la necesidad de revisar los instrumentos de ayuda ligada.

balización económica, que se traduce en primer lugar en un fuerte aumento de los flujos de capital a escala internacional –las entradas brutas de capital privado aumentaron desde el 7,45% del PIB de los países en desarrollo en 1980 hasta el 12,81% en 2003– derivó más tarde en una internacionalización comercial. Puede verse cómo el total de importaciones y exportaciones de bienes y servicios ascendió desde el 36,24% en 1990 hasta más del 69% del PIB de los países de renta baja y media en 2004. Mientras que el peso de la inversión directa neta en el PIB de los países en desarrollo se ha multiplicado por más de 12 en menos de 25 años, la importancia de la AOD para la renta de los países receptores de ayuda ha disminuido, descendiendo desde el

1,2% en 1980 hasta el 1,09% en 2003. Esta caída se explica con la disminución de la AOD durante los noventa. Aunque los flujos comenzaron a recuperarse a principios de este decenio, aún no se han logrado los niveles alcanzados a principios de los noventa (ni para donantes ni para receptores). Por su parte, las remesas de emigrantes estarían cerca de alcanzar la IDE mundial como primer flujo hacia los países en desarrollo (160.000 millones de dólares en 2004) y, según un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID/FOMIN, 2006), las remesas a América Latina durante 2005 podrían haber superado los 53.600 millones de dólares, casi un 17% más que el año anterior.

### Algunos datos sobre las relaciones económicas exteriores de los países en desarrollo<sup>21</sup> (en % del PIB)

	1980	1990	2000	2004
Comercio	n.d.	36,24	58,44	69,08
Entradas brutas de capital privado	7,45	5,99	11,21	12,81
Entradas netas de inversión directa	0,17	0,51	2,50	2,05
Servicio de la deuda	4,75	4,53	6,64	6,30
AOD	1,20	1,48	0,95	1,09

**Notas:**

- Los datos se refieren al total de países en desarrollo: países de renta baja y países de renta media.
  - Comercio indica la suma de importaciones y exportaciones.
  - Las cifras para 2004 de entradas brutas de capital privado, servicio de la deuda y AOD corresponden al año 2003.
- Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*, base de datos online.

<sup>21</sup> Este cuadro no pretende sostener un análisis detallado de los distintos flujos económicos entre donantes y receptores. La información ofrecida adolece de varias insuficiencias. En primer lugar, se recoge información de la balanza de pagos de los países en desarrollo con el resto del mundo, sin aislar los intercambios comerciales o flujos de capital que se generan exclusivamente con los países desarrollados. En segundo lugar, algunas magnitudes son brutas (entradas brutas de capital privado) mientras que otras son netas (entradas netas de IDE), impidiendo una comparación precisa. Tan sólo se pretende dar una imagen muy general de la evolución de la AOD en los últimos 25 años y de su importancia en relación con el comercio y las finanzas internacionales.

En este contexto, y teniendo en cuenta que la mayor parte del comercio y las relaciones financieras que mantienen los países en desarrollo se registra con los países desarrollados –siendo proporcionalmente bajos el comercio y las inversiones entre países en desarrollo– resulta lógico pensar que abordar el desarrollo socioeconómico de los países receptores de ayuda de forma integral requiere también del análisis del impacto de los flujos comerciales y financieros (incluyendo entre éstos las remesas de emigrantes) y, por tanto también, de las políticas que los sostienen.

En definitiva, el desarrollo económico y social en el conjunto de los países receptores de ayuda no podrá lograrse sin la coherencia de los resultados de las políticas comerciales y financieras, respecto de los países en desarrollo, con dicho objetivo de desarrollo. Para ello es por tanto fundamental abordar el análisis de las (in)coherencias de las políticas económicas de los países desarrollados con los países en desarrollo.

#### 1.4.4. Objetivos del Informe

Al igual que otros Informes Elcano, este análisis pretende, en principio, ofrecer una batería de recomendaciones para la Administración española de modo que pueda promoverse la coherencia de políticas españolas con el desarrollo de los países receptores de ayuda.

Una relación exhaustiva de todas las medidas necesarias para limar las incoherencias y promover las posibles sinergias entre distintas políticas escapa, sin embargo, a la capacidad de este Informe. La complejidad y amplitud del objeto de este estudio nos lleva a proponer la batería de recomendaciones que se exponen más adelante y de forma puramente tentativa. El análisis

de todas y cada una de las medidas a ser emprendidas en cada uno de los ámbitos económicos recogidos o en el plano institucional requiere, necesariamente, de un análisis más completo y pormenorizado de cada una de las herramientas a disposición de la Administración del Estado. En este sentido, las recomendaciones ofrecidas al final de este Informe pretenden ser más orientativas que exhaustivas.

De ello se desprenden otros objetivos del Informe. Una de sus finalidades es mostrar el gran número de variables que inciden en el desarrollo socioeconómico de los receptores de ayuda sobre las que, además, las administraciones de los donantes tienen una (mayor o menor) capacidad de actuar. Asimismo, las relaciones entre estas variables son múltiples por lo que la realidad de los factores que inciden, en último término, en el logro de los ODM resulta extremadamente compleja (véase el gráfico en el apartado 2). Así, se pretende también superar la visión más tradicional de la cooperación internacional que ha tratado esta política –y el flujo de ayuda implícito– como un compartimento estanco y aislado respecto de otras políticas y relaciones económicas que influyen, igualmente, en el desarrollo económico y social; y poder girar hacia una visión más integral y estratégica del desarrollo.

La incorporación del principio de coherencia a la doctrina internacional de la cooperación para el desarrollo ha supuesto, sin duda alguna, un avance considerable en las posibilidades de mejorar la eficacia de la ayuda (véase el apartado 1.2). Sin embargo, llegado el momento de traducir la coherencia en medidas concretas, lo cierto es que las políticas promovidas pueden ser

insuficientes y su selección, arbitraria. Un claro ejemplo de ello son las metas e indicadores contemplados en el octavo ODM, que persigue la creación de una asociación global para el desarrollo. Y es que la mayor parte de ellos –de los que no están relacionados con la ayuda– se refieren a las políticas comercial y de deuda de los países desarrollados. A la luz de lo que se expone en el siguiente apartado y de lo que recogen los estudios realizados para la elaboración de este Informe (Olivie y Sorroza, 2006), resulta evidente que, incluso ciñéndonos al ámbito económico, las políticas promovidas desde los países desarrollados con un impacto en los receptores de ayuda son más numerosas e incluyen, necesariamente, las medidas asociadas con la IDE, la AFI y las remesas de emigrantes.

Así, este Informe pretende también ofrecer una visión más completa de la multitud de medidas necesarias para lograr una acción global y coherente de los países donantes. Hemos de señalar, sin embargo, que al igual que la selección de medidas contenidas en los ODM puede resultar arbitraria, también lo es la selección de variables y políticas económicas incluidas en este Informe. Efectivamente, no solamente se están dejando de lado, como ya se ha señalado, algunas dimensiones importantes de la acción exterior de los donantes –política de seguridad y defensa o acción cultural exterior– sino que tratándose sólo del ámbito económico también se han obviado otros aspectos importantes como el impacto en las posibilidades de financiación externa de los países en desarrollo de los paraísos fiscales o los efectos de las políticas pesqueras de los países desarrollados en el logro de los ODM a escala mundial.

Por una parte, estos aspectos deberían ser considerados en estudios más pormenorizados de coherencia de políticas, ya fueran geográficos –coherencia país a país o por regiones– o sectoriales –estudios de cada dimensión económica o política por separado–. Por otra parte, el riesgo de incurrir en omisiones relevantes en el análisis o tratamiento de la coherencia de políticas pone también de relieve la importancia de los aspectos institucionales que se analizan más adelante (apartados 3.7 y 3.8).

La arbitrariedad de la selección de las áreas económicas está relacionada con la arbitrariedad en la que seguramente también hemos incurrido en la clasificación de relaciones económicas o políticas exteriores. Al margen de las múltiples relaciones que se dan entre ellas, algunas se solapan en cierta medida. Así, existen puntos comunes entre la AFI y la política de deuda y, como se verá más adelante, algunas medidas –concretamente, las que se dirigen a establecer un reparto más equitativo de los costes del impago, entre deudores y acreedores, en los contratos de deuda internacionales–, podrían recaer en cualquiera de los dos ámbitos.

# **Análisis: Impacto de las políticas económicas de los donantes en el desarrollo de los países receptores de ayuda<sup>22</sup>**

<sup>22</sup> A menos que se especifique lo contrario, las ideas expuestas en este apartado se extraen de las aportaciones del grupo de trabajo sobre coherencia de políticas recopiladas en Olivé y Sorroza (2006).

## 2.1. Aspectos teóricos: potencial de las relaciones comerciales y financieras exteriores para los países en desarrollo

En este apartado, y basándonos en los estudios previos del grupo de trabajo, vamos a tratar de resumir los principales mecanismos mediante los cuales distintos flujos económicos internacionales –comercio, remesas, inversión directa y deuda– pueden contribuir a un mayor desarrollo en los países receptores de ayuda. Para cada flujo se identificarán, asimismo, los riesgos para el desarrollo y la reducción de la pobreza.

Como ya se ha señalado, este análisis no incluye algunas medidas de política económica de los países donantes que igualmente tienen un impacto significativo en el desarrollo de los países receptores de ayuda. Así, por ejemplo, no se está teniendo en consideración el efecto de los paraísos fiscales en la financiación internacional disponible para los países en desarrollo ni los resultados de las políticas pesqueras de los países desarrollados en los sectores productivos de los países receptores de ayuda. Asimismo, aunque este apartado trata de recoger todos los mecanismos mediante los cuales determinados flujos económicos internacionales pueden incidir en el desarrollo de los países receptores de ayuda –o, al menos, los más importantes–, un estudio más pormenorizado incluiría seguramente vías de transmisión o condiciones que hemos omitido.

Sí destacan, en cualquier caso, la complejidad de las relaciones económicas exteriores de los países en desarrollo, por una parte, y, por otra, la multitud de condiciones necesarias para que dichas relaciones lleven, efectivamente, al crecimiento económico y el desarrollo (véase el gráfico).

### 2.1.1. Comercio exterior

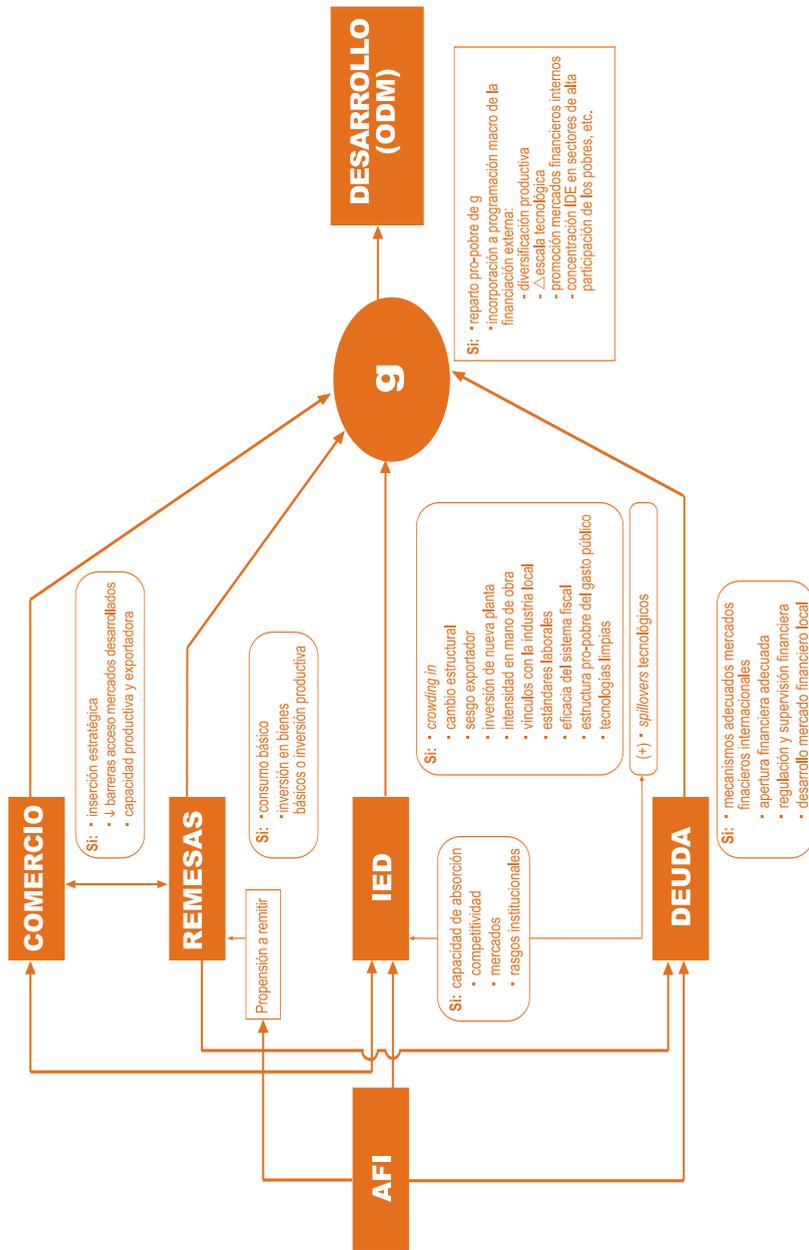
En primer lugar, y por lo que respecta a los intercambios comerciales, en principio y siguiendo las teorías clásicas del comercio internacional, la especialización productiva permite, y también se ve reforzada por, un aumento de las exportaciones de determinados bienes y un incremento paralelo de las importaciones (bienes de equipo necesarios para la producción de los productos de exportación y otros bienes de consumo interno). Todo ello generaría una mejora en la asignación de los recursos que, en último término, incidiría en el crecimiento económico.

En términos generales, como señala Steinberg, la evolución económica de los países en desarrollo en las últimas décadas ha puesto de manifiesto que para que la apertura comercial lleve al crecimiento económico y el desarrollo, ha de presentar una serie de características:

- ◆ *Inserción comercial estratégica, y no indiscriminada*  
Se trata de una condición amplia y ambigua que en realidad está haciendo alusión a la necesidad de preservar un margen de maniobra o *policy space* para que cada país en desarrollo elija la estrategia o política de inserción comercial internacional más adecuada en base a sus características sociales y económicas y a su trayectoria histórica.

Estas características condicionarán por tanto el ritmo, la profundidad y las fases de la liberalización comercial. Como subraya Steinberg, la política de liberalización comercial debe leerse también (por parte de socios, donantes y organismos multilaterales) como parte de un proceso

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



y una estrategia más amplios de desarrollo económico.<sup>23</sup> Se entiende así el desarrollo como un ensayo de prueba y error en el que cada sociedad ha de seguir su propio camino en las pautas de liberalización.

◆ *Acceso a los mercados de los países desarrollados*

Efectivamente, la apertura comercial no generará un aumento de las exportaciones de los países en desarrollo si los productos de exportación no pueden venderse en los principales mercados de consumo, como son los países miembros de la OCDE. Por ello, el desarrollo económico de los países receptores de ayuda a través de un aumento de sus relaciones comerciales pasa, necesariamente, por una caída de las barreras de acceso a los mercados de los países donantes.

◆ *Capacidad exportadora y productiva*

Unas menores barreras comerciales, por sí solas, no garantizan un aumento de la actividad comercial con sus consiguientes beneficios para el desarrollo de los países receptores de ayuda, como muestran los resultados de diversos acuerdos comerciales entre países desarrollados y en desarrollo. En muchos de estos casos, como el del acuerdo Cotonú entre la UE y varios países subsaharianos, el levantamiento de las barreras comerciales sí ha dado lugar a un aumento de las relaciones comerciales entre los dos grupos de países. No obstante, éste se ha traducido en un aumento sensiblemente mayor de las exportaciones de los países desarrollados que de las importaciones de estos últimos, lo que se explica con las muy distintas capacidades exportadoras de ambos

grupos de países (véase, por ejemplo, Marín, 2005). El resultado neto ha sido, pues, en la mayoría de los casos, un deterioro de la balanza comercial de los países en desarrollo, con su derivación en el crecimiento y el desarrollo socioeconómico. En otras palabras, para que la disminución de las barreras comerciales se traduzca en una mayor actividad comercial de los países en desarrollo es también condición necesaria que se potencie la capacidad productiva y exportadora de estos últimos.

Así, la experiencia parecería mostrar que la apertura comercial y el aumento del comercio exterior sí permiten una mejor asignación de recursos y un mayor crecimiento económico. No obstante, para que dicho crecimiento se traduzca también en un mayor desarrollo entendido como una reducción de la pobreza en sus distintas vertientes es necesario, según Steinberg, que se den condiciones adicionales. Muchas de ellas tienen que ver con la existencia de una estrategia nacional de desarrollo que facilite un reparto pro-pobre del crecimiento –que, en este caso, implica la transferencia de rentas a los sectores perdedores en la liberalización comercial– pero otras circunstancias están relacionadas con la modalidad de inserción comercial exterior. Así, la diversificación productiva o el crecimiento en la escala tecnológica serán también factores clave para que la actividad comercial promotora de crecimiento económico genere también mayores niveles de desarrollo.

### 2.1.2. Arquitectura financiera internacional

No existe una definición única y ampliamente aceptada de la nueva arquitectura financiera internacional (NAFI).

---

<sup>23</sup> La importancia de la apropiación (*ownership*) se incorpora en los principios de la denominada NAA al formar parte del *Comprehensive Development Framework* (CDF) impulsado por el Banco Mundial.

Puede definirse como el conjunto de medidas internacionales encaminadas a reducir la inestabilidad financiera internacional y a prevenir y gestionar las crisis financieras con miras a asentar e incrementar el crecimiento económico a escala mundial, como sostiene Bustelo. Pero podría también acotarse a las medidas encaminadas a lograr la eficiencia y estabilidad del sistema financiero internacional que, según Fernández de Lis e Isbell, son los que deberían ser los dos objetivos prioritarios de la NAFI. En cualquier caso, existen mecanismos mediante los cuales la AFI incide en el desarrollo de los países receptores de ayuda y que, por tanto, la convierten en un elemento a considerar en el análisis de la coherencia de políticas económicas de los países desarrollados para con sus países socios. Si nos ceñimos a una definición menos amplia de la AFI, su impacto en el desarrollo será, simplemente, más indirecto.

Siguiendo el razonamiento expuesto por Bustelo, la NAFI sería relevante para este análisis en la medida en que determina el volumen, naturaleza y frecuencia –entrada y salida– de los flujos de capital extranjero en los países en desarrollo. Así, la AFI, por una parte, al ser un elemento determinante de la estabilidad financiera internacional está también influyendo en los flujos de capital internacional, actuando así como factor de oferta (*push factor*) de los flujos financieros con destino en los países en desarrollo que se recogen en este Informe. Por otra parte, y como consecuencia del mismo objetivo de estabilidad financiera internacional, la AFI también incide en la resolución y, posiblemente también, en la gestación y estallido de crisis financieras en países en desarrollo. En este sentido, afecta al envío de remesas de emigrantes ya que

éste tiene un componente contra-cíclico, que hace que los envíos aumenten en períodos de crisis en el país de destino –aunque su volumen y frecuencia sean relativamente independientes del ciclo del país de emisión–. La AFI influye, asimismo, mediante esta segunda vía, en la deuda externa de los países en desarrollo que suele aumentar súbitamente tras el estallido de una crisis financiera como consecuencia de diversos factores, entre otros, la depreciación de la moneda local que encarece una deuda externa generalmente denominada en divisas o el endeudamiento adicional con organismos multilaterales a raíz de los programas de rescate.

### 2.1.3. Remesas de emigrantes

Así, la AFI determina en parte lo que Molina denomina la propensión a remitir, uno de los factores que explican el volumen de remesas y, por tanto, su impacto en el desarrollo.

Por su parte, y además de un posible efecto contra-cíclico, las remesas tienen un impacto directo y positivo en la renta, lo que se traduce en un aumento del consumo, en un aumento de la inversión o en ambos. Buena parte de la literatura sobre las remesas y su impacto en el desarrollo se centra en la distribución de las mismas entre consumo e inversión, siendo éste un elemento central a la hora de cuantificar su impacto neto en el desarrollo. En principio, parecería más beneficioso un aumento de la inversión frente a un mayor consumo. No obstante, esto también dependerá, por una parte, de si la inversión se destina a actividades productivas o con efectos en el desarrollo o si, por el contrario, alimenta sectores improductivos cuyo crecimiento no se refleja en las condiciones de vida en el país. Por otra parte, el efecto será tam-

bién diferente dependiendo del tipo de bienes a los que se dedique el consumo. Si priman los bienes de primera necesidad –como alimentos, ropa o calzado–, esto tendrá efectos directos en las condiciones educativas y sanitarias o incluso alimentarias de la población. De ahí se deriva un impacto directo y positivo en los ODM y otro indirecto a través de la productividad del factor trabajo y su correspondiente incidencia en el crecimiento económico.

Por tanto, puede decirse que las remesas, además de contribuir a un aumento de la renta de los hogares, tendrán un impacto más amplio en el desarrollo del país si se destinan al consumo de bienes de primera necesidad (o relacionados con la productividad del capital humano) y a la inversión en sectores productivos.

El grado de temporalidad de las remesas afecta también al uso en destino. Efectivamente, según Molina, la propensión a consumir rentas que se consideran temporales es menor que la de las rentas permanentes. Si los familiares de los migrantes perciben el flujo como temporal, la propensión a invertir será mayor.

Al igual que ocurre con el comercio exterior, para que las remesas traduzcan un mayor crecimiento económico en un desarrollo y reducción de la pobreza efectivos será necesario que estén incorporadas en la programación macroeconómica del gobierno y que, en este sentido, se establezcan, por ejemplo, medidas de promoción de desarrollo de los mercados financieros que faciliten unos mayores niveles de inversión.

Se han identificado determinados mecanismos por los cuales las remesas

pueden no tener efectos beneficiosos en el desarrollo o pueden llegar a ser, incluso, contraproducentes. En primer lugar, las remesas pueden provocar mayores niveles de desigualdad en países que ya sufren un reparto inequitativo de la renta. Esto ocurre cuando los movimientos migratorios están altamente concentrados por zonas y capas socioeconómicas que, además, no son los grupos más vulnerables. Al ser los familiares de los migrantes receptores de las remesas, se potencia dicho fenómeno de concentración. En segundo lugar, algunos estudios también alertan del riesgo de “enfermedad holandesa” cuando el volumen de remesas es muy elevado. La “enfermedad holandesa” se produce cuando una entrada abundante de divisas, en este caso por la llegada de remesas, provoca la apreciación de la moneda local minando así la competitividad externa, esto es, la capacidad exportadora del país, y, por tanto, reduciendo los posibles beneficios de una inserción comercial exterior estratégica.

#### 2.1.4. Inversión directa extranjera

La AFI es uno de los factores que determina el volumen y destino de la IDE. Este tipo de capital externo ha sido reconocido tradicionalmente como uno de los más benignos para el desarrollo, sobre todo si se compara con la inversión en cartera, los derivados financieros o distintas formas de deuda. El énfasis en las bondades de la IDE se hizo mayor a raíz de las crisis financieras en cadena de finales de los años noventa que afectaron a varios países en desarrollo de Asia oriental, Rusia, Brasil y Argentina. Principalmente, la IDE parece garantizar, frente a otras formas de inversión, una mayor estabilidad –y, por lo tanto, menores posibilidades de huida de capitales–. Su uso es, por lo general y a diferencia de la

inversión en cartera, productivo. Sin embargo, a pesar de las aparentes bondades de la IDE frente a otros flujos financieros y al igual que ocurre con la actividad comercial y con las remesas, han de cumplirse determinadas condiciones para que la inversión directa contribuya, efectivamente, a un mayor desarrollo socioeconómico tal y como se entiende en los Objetivos del Milenio.

#### - *Atracción de IDE*

En primer lugar, como señala García, para que un país en desarrollo pueda atraer un volumen significativo de IDE, han de cumplirse determinadas condiciones:

- ◆ *Competitividad*  
Competitividad que puede provenir de distintas fuentes como unos bajos costes de mano de obra –que suelen resultar un elemento atractivo para las inversiones intensivas en mano de obra– o la eficiencia de uno o varios factores productivos.
- ◆ *Existencia de mercados*  
En ocasiones, es un amplio mercado de consumo el que ejerce de *pull factor* para la IDE. Un ejemplo creciente de ello sería el de China.
- ◆ *Rasgos institucionales*  
Unos elementos institucionales atractivos para los inversores extranjeros también son importantes a la hora de atraer IDE. Es el caso, por ejemplo, de la seguridad jurídica o de cierta apertura comercial.

En términos generales, puede decirse que lo que se requiere de un país para que sea capaz de atraer inversión directa es, en realidad, una capacidad de absorción mínima. Esto explicaría la alta

concentración de la inversión directa en unos pocos países en desarrollo que además son, por lo general, economías emergentes. También indicaría que se puede generar un círculo virtuoso en el que unos niveles mínimos de desarrollo sirven de atractivo para inversión directa que, a su vez, puede promover unos mayores niveles de desarrollo. Conviene subrayar que algunos factores *pull* tendrán un impacto mayor que otros en el desarrollo que sea capaz de promover la IDE. Así, por ejemplo, la atracción de IDE en base a la alta cualificación de la mano de obra atraerá inversión con más posibilidades de contribuir a los ODM que, por ejemplo, una regulación laxa en materia medioambiental que dificulte, en último término, el cumplimiento del séptimo objetivo.

#### - *IDE y cumplimiento de los ODM*

Muy resumidamente, puede decirse que la IDE puede contribuir al cumplimiento de los ODM mediante seis vías diferentes. Al igual que con los demás flujos financieros, estos mecanismos están sujetos, todos ellos, a diversos supuestos cuyo cumplimiento recae tanto en las empresas promotoras de la inversión como en las administraciones de los países de origen y de destino de la inversión. También del mismo modo que otros flujos financieros, la IDE también puede resultar contraproducente, en determinadas circunstancias, para el logro de los Objetivos del Milenio. A continuación se describen todos estos mecanismos.

En primer lugar, la inversión directa puede contribuir a un aumento de la productividad total de los factores, lo que redundaría en un mayor crecimiento económico. Para ello es nece-

sario que la inversión directa tenga los siguientes efectos:

- ◆ Aumento de la competencia en el mercado de destino mediante un aumento de las producciones eficientes, o cambios tecnológicos, por ejemplo.
- ◆ Cambio estructural del país de recepción de la inversión.
- ◆ *Spillovers* tecnológicos mediante subcontrataciones con la industria local, acciones de formación, el desarrollo y fabricación de nuevos productos para el mercado local, o la creación de empresas conjuntas (*joint-ventures*). Como señala García, para que se generen *spillovers* tecnológicos mediante cualquiera de estas vías es necesario que el país receptor tenga también unos mínimos de capacidad de absorción de nuevas tecnologías –recuérdese que dicha capacidad de absorción también es determinante a la hora de atraer IDE– y/o que la atracción de IDE esté inserta en una estrategia nacional de desarrollo más amplia.

La IDE también puede llevar a un aumento de las exportaciones y a un mayor equilibrio de la balanza de pagos, contribuyendo también al crecimiento económico. No obstante, para ello deben darse estos supuestos:

- ◆ La llegada de inversión ha de tener un sesgo exportador que, aunque se acompañe de un aumento de las importaciones (bienes de equipo, por ejemplo) y/o de las entradas de deuda en el país (como la financiación de la matriz), no ha de ser completamente compensado por éste.

- ◆ La inversión directa no contribuirá al desarrollo si genera una apreciación del tipo de cambio con las consecuencias que ello tiene en su inserción comercial exterior.

En tercer lugar, la inversión directa puede incidir en el crecimiento mediante el aumento de la formación bruta de capital fijo (FBCF), pero para ello debe darse en forma de inversión de nueva planta, y no como resultado de un proceso de fusión y/o adquisición. Asimismo, debe producirse un efecto *crowding in* por el cual aumenta la actividad económica en el país, y no una expulsión del mercado de las empresas locales que operan en el sector de acogida de la IDE (*crowding out*).

Estas dos condiciones son también necesarias para que la inversión directa genere empleo en el país de destino. Para ello es necesario, además, que la inversión extranjera sea intensiva en mano de obra y que se generen vínculos con la industria local, como ocurre con los *spillovers* tecnológicos.

Relacionado con el empleo está el efecto en salarios que puede tener la inversión extranjera, que sólo se dará si dicha inversión cumple unos estándares laborales mínimos que incluyan remuneraciones salariales relativamente elevadas.

Una última vía de transmisión de crecimiento y desarrollo a través de la IDE es la aportación al país en desarrollo de tecnologías más limpias, con la condición de que el país receptor tenga una capacidad de absorción mínima –condición, recuérdese, también necesaria para atraer inversión y para que la misma contribuya a la productividad total de los factores–.

Ya vimos que la inserción comercial exterior ha de tener determinadas características para que, además de promover el crecimiento económico, éste se pueda traducir en unos mayores niveles de desarrollo social y económico. Con la IDE ocurre algo similar. Las condiciones necesarias para que la inversión directa genere desarrollo, más allá del crecimiento, están relacionadas en gran medida con las características del país receptor y con la existencia de una estrategia de desarrollo integral, responsabilidad de las autoridades del país receptor de inversión. Pero otras de las condiciones dependen de la naturaleza de la inversión directa. Y es que para que la IDE contribuya a los Objetivos del Milenio, es decir, para que sea capaz de reducir la pobreza en sus diversas vertientes, será necesario que la inversión requiera el uso de factores de producción que las capas pobres de la población puedan adquirir (trabajo, tierra en algunos casos) y que esté concentrada en sectores en que estas mismas capas puedan participar.

#### - Riesgos de la IDE

Al igual que ocurre con otros flujos económicos, bajo algunos supuestos, los efectos de la inversión podrían ser contraproducentes. Así, algunos de los obstáculos de la IDE a unos mayores niveles de crecimiento y desarrollo serían:

- ◆ La llegada de capital extranjero puede provocar situaciones anti-competitivas si se da una excesiva desigualdad de capacidades entre las empresas extranjeras y las nacionales. Este efecto bloquearía el posible impacto de la IDE en el crecimiento económico tanto a través del aumento de la productividad total de los factores como a través de la FBCF y podría derivar en una caída de la actividad económica.
- ◆ El resultado es el mismo si la inversión, en lugar de ser de nueva planta, se da en forma de fusiones y adquisiciones, lo que es habitual en procesos de apertura financiera y privatización de empresas públicas.
- ◆ Por los mismos motivos, el efecto *crowding out* podría provocar un aumento del desempleo en el país receptor de inversión directa.
- ◆ Como señala García, también se han producido casos en los que la llegada masiva de inversión directa ha provocado una apreciación de la moneda local y el deterioro de la cuenta corriente.
- ◆ En la competición por atraer capital extranjero, algunos países en desarrollo explotan ventajas competitivas que terminan mermando las posibilidades de crecimiento y/o desarrollo. Las denominadas *race to the bottom* suelen darse en materia laboral –salarios exigüos, condiciones laborales en ocasiones inhumanas– o medioambiental –atentando directamente contra el cumplimiento del séptimo objetivo–.

#### 2.1.5. Deuda externa

Por último, está la deuda externa, que al igual que la IDE o las remesas, permite compensar el déficit de ahorro interno y, así, financiar procesos de crecimiento y desarrollo que quizá de otro modo no podrían darse. Para que la deuda se traduzca en un mayor crecimiento es necesario que se mantenga en niveles sostenibles y no se genere un proceso o estado de sobreendeudamiento.

A su vez, los elementos que inciden en el nivel de sobreendeudamiento de un país en desarrollo tienen que ver, por una parte, con la AFI –concretamente, con ciertos mecanismos de funcionamiento y comportamientos de los agentes en los mercados financieros internacionales (aversión o propensión al riesgo o comportamiento gregario, por ejemplo)– y, por otra, con las características financieras del país en desarrollo, entre las que están el orden y ritmo de la apertura financiera, la regulación y supervisión bancaria o el desarrollo del mercado de deuda local.

Los principales acuerdos internacionales que contemplan la coherencia de políticas económicas para el desarrollo ponen el acento en el tratamiento de la deuda externa de los países receptores de ayuda –véanse el Consenso de Monterrey o el octavo Objetivo del Milenio–. El énfasis en la solución al problema de la deuda se justifica con los efectos que ésta puede generar en los países en desarrollo.

Por una parte, la deuda externa supone un servicio que drena recursos públicos y privados de otros sectores fundamentales para el desarrollo del país como, por ejemplo, los sistemas educativo o sanitario.

Por otra parte, si el endeudamiento se convierte en sobreendeudamiento, entonces el drenaje de recursos será aún mayor y con un efecto más acusado en las posibilidades de desarrollo. Además, como señalan Carrera y de Diego, el estado de sobreendeudamiento puede suponer un desincentivo para llevar a cabo reformas económicas necesarias para activar el crecimiento económico y un proceso de desarrollo. Esto sería así porque los beneficios de

las reformas se exportarían hacia los países acreedores mediante el servicio de la deuda. Los menores incentivos generan una caída de la inversión en el país –tanto la nacional como la extranjera– que reduce las posibilidades de crecimiento económico y, por tanto también de desarrollo. Asimismo, el peso de la deuda externa suele limitar el acceso del país en desarrollo a otros capitales privados. Pero, además, como ocurrió en diversos países a finales de los años noventa y principios de esta década, el sobreendeudamiento puede convertirse en una crisis financiera si se produce un cambio en las expectativas de los agentes privados (Oliviero, 2005b).

## 2.2. Política comercial

Del epígrafe anterior se puede deducir que si desde los países donantes se pretende promover un régimen de comercio internacional capaz de contribuir al desarrollo de los países receptores de ayuda, entonces los esfuerzos políticos habrán de concentrarse en tres ámbitos: el acceso a mercados; la preservación y promoción de un *policy space* para que los países en desarrollo puedan integrarse estratégicamente en los circuitos comerciales internacionales; y el fomento de sus capacidades productivas y comerciales. A continuación se repasan los principales retos para un mejor y mayor cumplimiento de estas tres condiciones.

### 2.2.1. Acceso a mercados

El acceso a mercados se debate principalmente a escala multilateral en el seno de la OMC cuyos pasos recientes se enmarcan en la Ronda Doha, la también denominada Ronda del Desarrollo, que se inició en Qatar en 2001 y que seguirá abierta previsiblemente hasta 2007.

Como indica Steinberg, los beneficios y pérdidas potenciales de un mayor acceso a los mercados a escala internacional en distintos sectores –agricultura, pesca, manufacturas o servicios– suelen medirse, en la literatura especializada, con modelos de equilibrio general computable (EGC).<sup>24</sup> De las diferentes estimaciones que se recogen en el trabajo de Steinberg, las más conservadoras, que excluyen la liberalización del sector servicios, prevén que los beneficios para la economía mundial de un acceso total a todos los mercados –tanto de países ricos como de países en desarrollo– de todo tipo de productos serían de 254.000 millones de dólares anuales constantes de 1995. De esta cantidad, 108.000 millones recaerían en los países en desarrollo, correspondiendo el resto a beneficios netos para los países desarrollados.

#### - Liberalización agrícola

Son bien conocidas las presiones de países en desarrollo y ONG para que se relajen las barreras de acceso a productos agrícolas en los países miembros de la OCDE. En lo que respecta a España, su protección agrícola se enmarca, al igual que para el resto de los países de la UE, en la PAC que se articula en aranceles, cuotas a la importación y subsidios a la exportación y ayudas desacopladas a las rentas, concedidos a los agricultores de los países europeos. Según Steinberg, una liberalización agrícola que permita la promoción del desarrollo en los países pobres incluye la reducción de todas estas medidas de apoyo, pues todas ellas son, en último término, barreras de acceso a los productos de exportación de los países en desarrollo.

Aunque con lentitud, en los últimos años se han dado pasos hacia una mayor liberalización del comercio agrícola. Las reformas de la PAC han ido precisamente dirigidas a eliminar o rediseñar los instrumentos mencionados más arriba que, en último término, perjudican el desarrollo de los países receptores de ayuda. Sin embargo, la agricultura sigue suponiendo hoy el 66% del proteccionismo en el comercio de bienes y servicios, lo cual explica, al menos en parte, su bajo peso en el comercio internacional, pues representa tan sólo el 4% del producto bruto mundial (Banco Mundial, 2006). Por este motivo, según Steinberg, si desde la UE, y concretamente desde España, se pretende promover un sistema de comercio internacional más favorable al desarrollo de los países receptores de ayuda, es necesario que se avance de forma más contundente en la reducción de aranceles a las importaciones de productos agrícolas, en la eliminación de subsidios a la exportación y en las ayudas a las rentas. Esto supone trascender el compromiso de suprimir, en 2013, las subvenciones a la exportación agrícola; compromiso adquirido por la UE en la reunión ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en diciembre de 2005.

Los principales obstáculos a una reforma más contundente de la PAC se encuentran en las pérdidas que ésta implicaría para el sector agrícola europeo; un colectivo que ya sufre los costes del cambio estructural en Europa. No obstante, también ha de tenerse en consideración que otros colectivos, particularmente los consumidores europeos, saldrían beneficiados con una reforma de la PAC. Según los cálculos mencionados más arriba, más de las tres cuartas partes de los beneficios de la liberalización recaerían precisamente

<sup>24</sup> Conviene subrayar que las estimaciones basadas en los modelos de EGC adolecen de diversas deficiencias, con lo que los resultados han de ser tomados como puramente orientativos. Para un análisis más detallado de dichos problemas metodológicos, véase Anderson (2004) y Stiglitz y Charlton (2005).

en los países desarrollados –más de 50.000 millones de dólares anuales de 1995–. Asimismo, los países en desarrollo importadores netos de alimentos –que son, por lo general, los menos desarrollados– también se verían perjudicados, en el corto plazo, por la eliminación del apoyo a la agricultura europea, pues uno de sus efectos sería precisamente el aumento de los precios internacionales de los alimentos.

#### - Manufacturas

Siguiendo el mismo tipo de estimación, una liberalización completa del comercio de manufacturas revertiría unas ganancias de 96.000 millones de dólares anuales para los países en desarrollo –el 48% de los beneficios totales–. Aunque ya se han producido avances significativos en la liberalización del comercio de manufacturas, los beneficios potenciales siguen siendo importantes. Sin embargo, las mayores ganancias proceden de la liberalización comercial entre los propios países en desarrollo. No quedan, por lo tanto, según Steinberg, grandes barreras que eliminar en el acceso de los productos manufacturados de los países en desarrollo a los países desarrollados. Sin embargo, algunos de estos últimos siguen recurriendo a prácticas proteccionistas violando, en ocasiones, acuerdos vigentes. Para los países en desarrollo, el problema se agudiza cuando son los países desarrollados los que recurren a estas prácticas, pues se trata de los principales mercados de consumo.

Un ejemplo claro de este tipo de acciones es el final del Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido (denominado Acuerdo Multifibras hasta la creación de la OMC), medida negociada

en la Ronda Uruguay y que entró en vigor en 2005 pero que sufrió algunos reveses con el establecimiento de medidas proteccionistas a la entrada de productos textiles en los principales mercados desarrollados. Al margen del textil, según Steinberg, persisten aranceles pico en algunos productos sensibles para los países en desarrollo, especialmente los intensivos en mano de obra. Asimismo, los países desarrollados tienden a utilizar de forma abusiva –y como instrumento proteccionista– el recurso *anti-dumping*, punible en el marco de la OMC.

Otras medidas que permitirían materializar los beneficios de la liberalización del comercio de manufacturas sería el levantamiento de las barreras comerciales sur-sur. Sin embargo, por una parte, los beneficios serían menores ya que el poder adquisitivo y, por tanto, la capacidad de consumo en los países en desarrollo es también menor. Y, por otra parte, en muchos casos, los países en desarrollo tienen estructuras productivas y exportadoras similares y no complementarias con lo que una apertura comercial no garantiza el aumento de las relaciones comerciales entre países en desarrollo sin que se produzca, a la vez, una destrucción considerable de capacidad productiva en los países menos competitivos, con los costes en términos de desarrollo económico y social que ello implica.

En cualquier caso, conviene recordar que para avanzar en la liberalización de manufacturas, de modo que beneficie a los países en desarrollo, la OCDE reclamará, a cambio, algún tipo de reforma que permita potenciar sus exportaciones.

### - Servicios

La liberalización del sector servicios ha sido un tema controvertido y muy debatido en el seno de la OMC. Como es bien sabido, los principales proveedores de servicios son los países desarrollados, aunque la terciarización de la economía también se esté dando en países en desarrollo. La liberalización del comercio de servicios arrojaría, según datos de Stiglitz y Charlton (2005) unos beneficios de 375.000 millones de dólares anuales, es decir, el 75% de una liberalización completa de bienes y servicios. Asimismo, el 75% de los beneficios de la liberalización del comercio de servicios recaería en los países desarrollados. Esto explica las fuertes presiones de éstos, por un lado, y las reticencias de los países en desarrollo, por otro, para avanzar en la liberalización multilateral del comercio de servicios.

El acuerdo de la OMC sobre servicios (*General Agreement on Trade in Services*, GATS) diferencia cuatro modalidades de prestación de servicios. Las tres primeras son aquellas en las que los países desarrollados registran unos elevados beneficios potenciales: suministro transfronterizo de servicios, consumo de servicios en el extranjero y suministro de servicios en el extranjero a través de, por ejemplo, filiales. El denominado modo 4 del GATS, que hace referencia al traslado temporal de trabajadores para el suministro de un servicio, es el que ofrece mayores ventajas potenciales a los países receptores de ayuda y, por tanto, en el que se concentra este análisis. Según los datos recogidos por Steinberg, dicho beneficio podría ascender a 80.000 millones de dólares anuales para el conjunto de los países en desarrollo sin, además, tener que soportar ningún coste adicional.

Asimismo, la liberalización del denominado modo 4 potenciaría el flujo de remesas, aunque éstas fueran temporales, de los países desarrollados a los países en desarrollo, con lo que el impacto en el bienestar de estos últimos podría darse, en principio, por partida doble.

Las resistencias de los países desarrollados para avanzar en el modo 4 de GATS se explican, en parte, con los efectos que esto podría tener en los movimientos migratorios y, por tanto, con las posibles incompatibilidades con las políticas migratorias aplicadas desde los países desarrollados.

#### 2.2.2. Margen para un *policy space*

Hemos visto que una segunda condición para que el aumento de la actividad comercial internacional lleve a un mayor desarrollo de los países receptores de ayuda está en que dichos países tengan realmente cierto margen de maniobra para aplicar las estrategias de desarrollo –y, en el marco de éstas, las de inserción comercial– más convenientes en función de sus particularidades económicas, sociales, políticas y, en general, históricas.

Como señala Steinberg, aunque la promoción de este *policy space* ha de formar parte de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, incluye, esencialmente, un cambio en los mecanismos de funcionamiento de la OMC.<sup>25</sup> Y es que a pesar de que la OMC se suele poner como ejemplo de gobernabilidad democrática multilateral –en este organismo, cada país miembro posee un voto, sistema que no se da en otros organismos como el FMI o el Banco Mundial– diversos autores identifican deficiencias en este sentido. Éstas podrían resolverse mediante, por ejemplo, la revisión del procedimiento de cuarto

<sup>25</sup> Según el mismo autor, la preservación o garantía del *policy space* también implica la exclusión de la agenda comercial internacional de los controvertidos temas de Singapur. No se ha incluido en este Informe un análisis de los pros y contras para países desarrollados y en desarrollo de los mismos debido a que han sido finalmente excluidos, por el momento y a excepción de la facilitación del comercio, de las negociaciones de la Ronda de Doha.

verde (*green room*) que permite cerrar acuerdos tras negociaciones que no siempre incluyen a algunos de los países afectados. Asimismo, desde diversos ámbitos también se propone la reformulación del tratamiento especial y diferenciado, por el que los países en vías de desarrollo quedarían exentos del cumplimiento de algunas de las normas incluidas en el marco regulatorio de la OMC. Algunas voces denuncian las escasas posibilidades que se ofrecen a este tipo de países para recurrir a este tratamiento. Una mayor promoción del *policy space* incluye, pues, la ampliación de este mecanismo que permite cierta asimetría en la velocidad y la profundidad de la liberalización comercial.

### 2.2.3. Capacidad productiva y exportadora de los países en desarrollo

Las medidas a emprender para fomentar la capacidad productiva y exportadora de los países en desarrollo son, obviamente, múltiples. No obstante, la mayor parte de ellas tienen que ver con la voluntad política y las capacidades reales de las autoridades de los países en desarrollo de llevar a cabo las políticas económicas necesarias para activar sus estructuras productivas y exportadoras.

En lo que se refiere a las posibilidades de actuación de los países donantes, que es el objeto de estudio de este Informe, además de permitir y promover un *policy space* en los organismos internacionales o en sus relaciones bilaterales, éstos tienen la posibilidad de promover estas capacidades a través de proyectos o programas de cooperación internacional al desarrollo, tal y como se recomienda y se ha ido practicando de forma creciente en los últimos años.<sup>26</sup>

## 2.3. Posibilidades para la actuación pública en las remesas de emigrantes

### 2.3.1. Incertidumbre y falta de información

Uno de los principales problemas del análisis del impacto de las remesas en el desarrollo es la falta de información completa y fiable sobre el volumen, destino y uso de este flujo económico; falta de información que, por tanto, limita también las propuestas de actuación que se puedan realizar a la Administración pública.

Conviene entonces empezar por mejorar los sistemas de recabación de datos sobre remesas. Por una parte, es necesario tener una imagen más exacta de qué proporción de sus ahorros reenvían los inmigrantes a sus países de origen y analizar qué factores influyen en la frecuencia y volumen de estos envíos, es decir, la propensión a remitir. Esta tarea recae en mayor medida en el ámbito de actuación de los países desarrollados.

Por otra parte, también resulta fundamental saber a qué actividades se destinan dichos ahorros una vez recibidos por los familiares de los migrantes. Lo más probable es que no encontremos un único patrón general de envío y uso de remesas sino que cada país o, incluso, cada provincia o pequeña comunidad siga un patrón específico en función de una larga lista de factores entre los que se encuentran sus posibilidades reales de inversión, sus necesidades de consumo, la situación educativa y sanitaria en la región, el desarrollo del sistema financiero, el régimen cambiario, etc. Es decir, en términos más generales, el uso en destino de las remesas dependerá de la estructura económica y social del país de origen del migrante. En este sentido, los

<sup>26</sup> De hecho, además de otros indicadores relativos al acceso a mercados –aranceles y cuotas en productos agrícolas y textiles o subsidios a la producción y exportación agrícola en países miembros de la OCDE– los indicadores de progreso del octavo Objetivo del Milenio incluyen la proporción de ayuda destinada a potenciar las capacidades comerciales de los países en desarrollo (véase el indicador nº 40).

estudios de caso podrían arrojar luz sobre el destino de las remesas y, por tanto, el margen de acción de las administraciones de los donantes en este terreno específico.

### 2.3.2. Envío de remesas: seguridad y coste

Para que las remesas puedan contribuir al desarrollo de los países receptores, la primera condición que ha de cumplirse, obviamente, es que se destine el mayor volumen posible de las mismas y al menor coste posible para los migrantes y/o sus familiares.

Como es bien sabido, buena parte de las remesas se canalizan a través del sistema financiero informal a través de remesadoras. Hasta ahora el acceso de los migrantes y sus familiares al sistema financiero formal ha sido muy limitado debido, en parte, a que una proporción importante de los remitentes de remesas se encuentran en situación irregular en los países desarrollados.<sup>27</sup> Se suelen señalar el coste y la inseguridad como las principales desventajas de transferir las remesas a través del sistema informal. En lo que se refiere al coste, existen muy diversas estimaciones. Según los datos recogidos por Atienza, éste puede situarse entre el 10% y el 20% del importe transferido. En un estudio publicado por la CECA (2002), los costes de envío en España serían sensiblemente menores que en otros países, no superando el 10% del principal.

### 2.3.3. Uso en destino: consumo versus inversión

El margen de acción de un país donante respecto del uso en destino de las remesas es muy limitado ya que éste depende de diversos factores que escapan, en buena medida, a la capacidad de intervención de los donantes.

En primer lugar, como señala Atienza, la escasa evidencia empírica disponible para América Latina mostraría que las remesas se destinan en mayor medida al consumo que a la inversión.

Concretamente, según un estudio del BID/FOMIN (2004), entre el 61% y el 74% de los flujos se estarían dedicando al consumo básico, que mejora las condiciones de vida a través de la alimentación o la salud. Mientras, el consumo no básico, más marginal, se situaría entre el 3% y el 17% de las remesas recibidas. La inversión, por su parte, estaría absorbiendo solamente entre el 1% y el 8% de las remesas. Además, el grueso de la inversión se realiza en el sector de la vivienda y la construcción, siendo nimia la inversión productiva que garantizaría un mayor impacto en el desarrollo. Sin embargo, si las inversiones en vivienda y construcción logran mejorar sensiblemente las condiciones básicas de vida de los familiares de los migrantes partiendo de condiciones de habitabilidad muy deficientes, entonces las remesas estarán contribuyendo a cubrir las necesidades sociales básicas de forma similar a lo que lo hace el consumo de primera necesidad. En tal caso, se estaría contribuyendo muy directamente al cumplimiento de los ODM –y, concretamente, al séptimo objetivo–. Esto último dependerá de diversos factores, entre los que se encuentra el nivel de bienestar económico de partida de los familiares de los migrantes. Una vez más, es necesario mejorar la información y el análisis de la misma para poder concluir si se está dando esta vía de transmisión. En cualquier caso, como ya se ha mencionado anteriormente, el patrón de inversión y de consumo probablemente no sea homogéneo para todos los países ni todas las comunidades de destino de las remesas.

<sup>27</sup> Esta situación depende en gran medida de la política migratoria del país de acogida.

En principio, el uso en destino parecería estar facilitando el impacto de las remesas en el desarrollo socioeconómico mediante el consumo básico y quizá una mejora de las condiciones de habitabilidad. No obstante, estaría siendo insuficiente la canalización de remesas hacia inversiones productivas, que tendrían potencialmente un mayor impacto macroeconómico.

Para abordar este problema, hay que empezar por analizar y ver cuál es el campo de acción para un donante en los factores que determinan el uso en destino de las remesas y, particularmente, las posibilidades de inversión productiva. En este sentido, Atienza identifica una serie de factores que podrían resumirse en:

- ◆ Baja bancarización, consecuencia del infradesarrollo del sistema financiero local y de la falta de legitimidad del sector. Esto no solamente explica la menor inversión de remesas sino que también determina la baja proporción de remesas que se transfieren a través de canales formales.
- ◆ Clima poco favorable a la inversión, ligado a cierta debilidad institucional.
- ◆ Pequeño tamaño del mercado y, por tanto, menores posibilidades de inversión.
- ◆ Regularidad de las remesas. Se perciben entonces como un ingreso ordinario destinado a cubrir los gastos corrientes de la familia, y no como un ingreso extraordinario y temporal que puede ahorrarse e invertirse de forma productiva.

#### 2.4. La inversión directa como promotora de desarrollo

Deben darse, al igual que ocurre con los demás flujos económicos internacionales que se incluyen en este Informe, una serie de condiciones para que la IDE en los países receptores de ayuda contribuya efectivamente al desarrollo. A continuación se repasan aquellos ámbitos en los que las administraciones de los países donantes pueden desempeñar un papel para asegurar que la inversión directa se traduce en un mayor desarrollo.

##### 2.4.1. Canalización de la IDE hacia los países receptores de ayuda

Aunque la inversión directa en países en desarrollo ha aumentado sensiblemente en los últimos decenios, sigue registrando una alta concentración en los países desarrollados. Pocos países en desarrollo, unas pocas economías emergentes, tienen acceso a este recurso. Sirva de ejemplo que entre 2000 y 2004, el 70% de los flujos de IDE se han dado hacia países desarrollados. En el mismo período, el 26% de los flujos se destinaron a países en desarrollo pero, de esta proporción, la mayor parte, el 58%, se dirigió hacia las economías más dinámicas de Asia oriental, destacando China entre ellas.

Las condiciones necesarias para que un país en desarrollo resulte atractivo para la inversión directa se resumen en: competitividad –de costes o eficiencia, por ejemplo–; tamaño del mercado interno; y rasgos institucionales –seguridad jurídica o apertura comercial–.

Se trata esencialmente de características internas de los países en desarrollo en las que, sin embargo, los donantes

pueden influir a través de algunas de sus políticas y, en concreto, a través de la cooperación internacional al desarrollo. Al igual que se recomiendan programas destinados a mejorar las capacidades comerciales de los países socios, se podrían plantear programas o proyectos destinados a mejorar, por ejemplo, la eficiencia de la mano de obra y así la competitividad del país receptor.

En cualquier caso, también conviene señalar que la distribución sectorial de la ayuda al desarrollo se ve sujeta igualmente a compromisos internacionales tales como, por ejemplo, la iniciativa 20/20 por la que los donantes deben destinar al menos 20% de sus fondos de ayuda a programas sociales básicos –educación primaria, salud básica, alimentación y acceso a agua y a saneamiento–.

#### 2.4.2. IDE para el desarrollo

Los mecanismos mediante los cuales la IDE puede impactar en el desarrollo son variados y las condiciones bajo las cuales se pueden dar estos mecanismos son múltiples. El papel de los donantes en este ámbito se resume en, por una parte, garantizar (y no obstaculizar) una inserción productiva y financiera exterior estratégica de los países en desarrollo y, por otra parte, contribuir, en la medida de sus posibilidades, a que se den las condiciones necesarias para facilitar los mecanismos de transmisión desde la llegada de inversión directa hasta el desarrollo económico y social.

La inserción exterior estratégica en el ámbito de la inversión directa requiere, de forma similar a lo que ocurre con la inserción comercial estratégica, que los países en desarrollo dispongan de un *policy space* para diseñar y poner en

prácticas estrategias de desarrollo propias. Dichas estrategias pueden implicar que el país de acogida de la inversión mantenga una actitud selectiva ante las entradas de inversión directa. De este modo, quizá se incluyan en paralelo mecanismos de protección –mediante subvenciones, por ejemplo– de unas determinadas industrias locales, por una parte y, por otra, incentivos para la atracción de inversión en ciertos sectores que se pretenda dinamizar mediante la llegada de capital extranjero –a través de, por ejemplo, incentivos fiscales o una mejora de las infraestructuras–.<sup>28</sup>

La preservación de este margen de maniobra está, pues, reñida con un régimen internacional tendente a normalizar las regulaciones relativas a la inversión directa hacia una liberalización completa de este tipo de flujos. Siguiendo el análisis de García, el apoyo de los países donantes a una inserción productiva estratégica de los países en desarrollo implica por tanto un cambio en las posturas de los primeros tanto en los órganos internacionales responsables de la regulación de este tipo de inversiones internacionales como en sus acuerdos bilaterales o regionales. Tres de los principales ámbitos en los que los donantes habrían de revisar sus posturas serían los siguientes.

- ◆ En el seno de la OMC se debaten, como ya hemos visto al analizar los vínculos entre comercio internacional y desarrollo, diversos acuerdos que afectan a los flujos y *stock* de inversión directa extranjera. García identifica GATS, TRIMS (*Trade-Related Investment Measures*), ASCM (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*) y TRIPS

<sup>28</sup> Es precisamente este tipo de inserción productiva exterior el que han seguido buena parte de los países en desarrollo que han logrado ciertos niveles de bienestar económico y social desde la segunda guerra mundial. Éste sería el caso de Corea del Sur, Taiwán y China (Bustelo *et al.*, 2004).

como los principales acuerdos que buscan la normalización de las regulaciones nacionales e internacionales. Todos ellos persiguen la mayor liberalización posible de los flujos de inversión directa, apoyándose en la hipótesis de que se trata de un tipo de capital que garantiza el desarrollo de los países pobres.

Así, por ejemplo, GATS restringe la imposición de condiciones de acceso, esto es, los límites a la propiedad extranjera, y ASCM prohíbe el uso de subvenciones a la exportación y al contenido local.<sup>29</sup>

- ◆ Este problema se repetiría en los múltiples acuerdos regionales o bilaterales firmados por los países en desarrollo que suelen incluir cláusulas de liberalización financiera. Éste es el caso del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o el proyecto de ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas).
- ◆ Por último, los donantes deberían quizá trascender la visión más restrictiva de la coherencia –en la que se eliminan medidas contraproducentes para el desarrollo de los países pobres– y arriesgarse con propuestas de regulación internacional que aseguren un impacto más directo de la inversión directa en el desarrollo de los países receptores de ayuda. En este sentido, García propone la promoción, en el marco internacional de regulación de la inversión directa, de provisiones vinculantes al comportamiento de las empresas transnacionales.

En segundo lugar, los donantes pueden facilitar las condiciones necesarias para que se den los mecanismos que llevan

de la inversión directa al desarrollo. Estas acciones se pueden poner en marcha tanto a través de programas de cooperación internacional en los países en desarrollo como apoyando –mediante subvenciones, por ejemplo– inversiones directas, en estos países, que cumplan determinados requisitos.

Hemos visto que son potencialmente más beneficiosas para el desarrollo las inversiones directas que generan *spillovers* tecnológicos en el país de destino y que estos *spillovers* se dan cuando las empresas subcontratan con la industria local o crean empresas conjuntas con socios locales (*joint-ventures*), emprenden acciones de formación o desarrollan nuevos productos para el mercado local. Asimismo, contribuyen al equilibrio de las cuentas exteriores las empresas con un sesgo exportador que no se compense con un sesgo importador y que no generen, en paralelo, flujos considerables de deuda. Se obtiene un impacto más claro en la FBCY y en el empleo del país en desarrollo cuando las inversiones son de nueva planta –y no fusiones y/o adquisiciones–. Y, por último, el cumplimiento de unos estándares laborales mínimos y el uso de tecnologías limpias contribuyen más eficazmente al desarrollo.

Una posibilidad para los donantes es, pues, la de tratar de fomentar la inversión directa de las empresas de su país que, por su actividad económica o práctica empresarial, puedan cumplir algunas o todas las características que se acaban de señalar. En muchos países donantes existen, de hecho, instrumentos de promoción de la inversión directa de las empresas locales en terceros países. Una posibilidad consiste, sencillamente, en revisar los criterios de selección que permiten a las empresas

---

<sup>29</sup> Para una descripción de los mecanismos mediante los cuales dichos acuerdos fuerzan la liberalización de la inversión directa en los países en desarrollo, véase el estudio de García.

acceder a estos instrumentos de apoyo a la internacionalización empresarial.

Determinados programas de cooperación al desarrollo también pueden resultar útiles para garantizar o apoyar el cumplimiento de estas condiciones. No obstante, y al igual que ocurre con otras propuestas, se ha de tener en cuenta que nos enfrentamos a restricciones presupuestarias determinadas no solamente por otros compromisos internacionales como la iniciativa 20/20 sino también a acuerdos más amplios como las restricciones presupuestarias a las que han de ajustarse los países de la zona euro.

### 2.5. Deuda, reestructuración y condonación: avances necesarios en la solución al problema de la deuda externa de los países pobres

En materia de deuda externa, la coherencia con el objetivo del desarrollo por parte de los donantes consistirá, por una parte, en promover las medidas necesarias para tratar de evitar que los flujos de deuda –por su volumen y/o por su vencimiento y denominación– deriven en problemas económicos que mermen, en último término, la situación económica. Por otra parte, los donantes también deberán poner en marcha o apoyar las iniciativas necesarias para solucionar el problema de la deuda externa una vez que se ha producido. Concretamente, se trataría de:

- ◆ Mejorar los mecanismos conducentes a solucionar el problema de la deuda externa, incluyendo en éstos las propuestas de un reparto más equitativo de los costes de un

impago, las iniciativas de reestructuración y las de condonación.

- ◆ Apoyar las medidas nacionales, puestas en marcha desde los países en desarrollo, conducentes a fomentar un endeudamiento exterior prudente y el uso responsable de la deuda.<sup>30</sup>
- ◆ En la medida de sus posibilidades, establecer las medidas necesarias para que no se fomenten, e incluso que se eviten, comportamientos financieros internacionales de riesgo por parte de los inversores internacionales.<sup>31</sup>

En cuanto al apoyo a medidas nacionales de control del endeudamiento externo, una posibilidad para los donantes es la de ofrecer asistencia técnica, desde sus bancos centrales, a las autoridades financieras de los países en desarrollo. El sistema financiero desempeña un papel clave en el endeudamiento externo. Generalmente, es este sector el que se endeuda para luego, posteriormente, canalizar la financiación dentro del país.<sup>32</sup> Como ya hemos visto, los riesgos no están solamente en el volumen de endeudamiento sino también en su plazo, generalmente a corto, y su denominación en divisas. Una forma de paliar estos riesgos está en establecer los incentivos para una gestión adecuada de los mismos desde los bancos centrales. Sin embargo, una vez más, a la hora de contemplar esta propuesta conviene tener en cuenta los compromisos internacionales en materia de distribución sectorial de la ayuda al desarrollo.

La gestión de la deuda externa, particularmente las iniciativas de reestructura-

<sup>30</sup> Se trataría, en los dos primeros casos, de controlar en cierta medida los factores *push* y *pull*, respectivamente, que explican el volumen y destino de los flujos de deuda.

<sup>31</sup> Siguiendo la clasificación establecida para este Informe, este conjunto de medidas recae en la NAFL, que se analiza a continuación.

<sup>32</sup> Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que existen casos en los que el endeudamiento depende directamente de las empresas nacionales, escapando al control de la banca central. Así ocurrió en Corea del Sur en los años previos a la crisis de 1997, período en el que los *chaebols* recurrieron directamente a la financiación de bancos internacionales y emitieron bonos (Oliví, 2005b). Estas situaciones son, sin embargo, poco frecuentes en la mayoría de los países en desarrollo.

ción y, sobre todo, de condonación han sido objeto de un intenso debate desde que estallara la crisis de la deuda en América Latina en los años ochenta. Como recogen Carrera y de Diego, los principales temas a resolver en el estado actual de los mecanismos multilaterales de solución de la deuda serían cómo lograr un reparto más equitativo de los costes de los impagos, por una parte, y, por otra, cómo lograr un alivio más efectivo de la carga de la deuda externa para los países en desarrollo, ya sea a través de iniciativas de reestructuración o de condonación. Y la mejora en estos dos campos afecta principalmente a las siguientes iniciativas:

- ◆ Club de París. Según Atienza, la principal deficiencia del Club está en que los contenciosos entre partes –deudores y acreedores– se resuelven siguiendo el criterio de tan sólo una de ellas, los acreedores. Además, sus decisiones no se pueden recurrir jurídicamente y el país deudor ha de tener un acuerdo vigente con el FMI para entablar cualquier negociación.<sup>33</sup> No obstante, como indican Carrera y de Diego, hemos de tener en cuenta que las decisiones que se toman en este foro afectan únicamente a la deuda pública, cada vez menor en relación con la deuda privada en los actuales flujos a los países en desarrollo.
- ◆ Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), cuya principal ventaja respecto del Club de París es que agrupa a todos los acreedores (bilaterales, multilaterales, comerciales). Las críticas a la iniciativa HIPC

han sido múltiples y desde diversos ámbitos. Se han dado pasos para paliar algunas de las deficiencias del programa como el escaso número de países beneficiarios –aunque los países de renta media con problemas graves de endeudamiento siguen siendo excluidos de la iniciativa–, o el volumen de deuda condonada, particularmente a raíz de la reunión del G8 en Gleneagles en julio de 2005 –si bien los detalles de la condonación total siguen pendientes de concreción–. Así, tanto en estos dos ámbitos como en lo relativo a la condicionalidad o a la lentitud del proceso, el programa aún requiere de mayores avances para dar una solución más eficaz al problema de la deuda externa de los países en desarrollo.<sup>34</sup>

- ◆ Reparto más equitativo de los costes de un impago. A una mejora de los mecanismos de condonación y renegociación se suma la necesidad de dar un paso más y buscar un reparto más equitativo de los costes de un posible impago entre acreedores y deudores. En este sentido se propuso el malogrado SDRM (*Sovereign Debt Restructuring Mechanism*), a iniciativa del FMI pero rechazado por el Tesoro norteamericano. En definitiva, como señala Atienza se trata de mejorar la seguridad jurídica en los contratos de deuda internacionales.

Tanto Carrera y de Diego como Delgado insisten en las ventajas de los mecanismos multilaterales de solución al problema de la deuda externa frente a las

<sup>33</sup> Las críticas en este sentido se suelen centrar en la condicionalidad de la ayuda impuesta por el organismo internacional (véase el apartado de recomendaciones, más adelante). Dichas críticas están más relacionadas con la condicionalidad en determinados ámbitos de la política económica –que no siempre han resultado ser la más apropiada para los países afectados y que, en cualquier caso, merman el *policy space*– que en otros aspectos de la condicionalidad, considerados netamente positivos desde distintos enfoques, como el control del uso de la ayuda para actividades corruptas o la obligación de invertirla en sectores clave para el bienestar de amplios grupos de población.

55<sup>34</sup> Para más detalles sobre las limitaciones de la iniciativa HIPC, véase el texto de Carrera y de Diego.

opciones bilaterales ya que las soluciones multilaterales aseguran, en mayor medida que las bilaterales, que todos los acreedores tienen un tratamiento similar.

### 2.6. *Arquitectura financiera internacional y países receptores de ayuda*

Bustelo destaca en su análisis de la AFI que los progresos realizados hasta la fecha, la mayoría de ellos desde finales de los noventa, a raíz del estallido de las crisis asiáticas, han sido desiguales. Someramente, puede decirse que ha habido progresos muy insuficientes en la mejora y coordinación de las políticas macroeconómicas de los países desarrollados; en la puesta en marcha de reglamentaciones sobre las corrientes internacionales de capital; y en la posibilidad de proveer liquidez adecuada en momentos de crisis. Con respecto a las disposiciones de liquidación ordenada de la deuda, los progresos habrían sido parciales, como acabamos de ver en el apartado anterior. Sin embargo, el mismo autor sí reconoce progresos notables en diversas áreas entre las que se encuentran la recogida y difusión de información sobre los sistemas financieros, el análisis de esa información y las normas de regulación macroeconómica y financiera.<sup>35</sup>

En el apartado 2.1 se identifican dos mecanismos básicos mediante los cuales la AFI, y por tanto la NAFI, pueden incidir en el desarrollo de los países receptores de ayuda. En primer lugar, al ser un elemento esencial para la estabilidad financiera internacional, la AFI determina en parte el volumen, naturaleza y destino de los flujos internacionales de capital. Por otra parte, a través de la regulación internacional de los sistemas financieros nacionales y de los flu-

jos internacionales de capital, la AFI desempeña un papel importante en la gestión y solución de crisis financieras –desde ciertos puntos de vista, también en la prevención–, incidiendo de nuevo en los flujos internacionales de capital –y, en este caso también en las remesas de emigrantes que, como hemos visto, tienen un marcado componente anti-cíclico–.

Por todos estos motivos, a continuación se resumen los principales retos que ha de enfrentar la AFI para contribuir –y no mermar– el desarrollo de los países receptores de ayuda.

- ◆ Mejora y coordinación de las políticas macroeconómicas de los principales países desarrollados. Según Bustelo, el principal reto en este ámbito sería una mayor coordinación de las políticas cambiarias de las principales divisas y de las políticas monetarias de EEUU, la UE y Japón. Un obstáculo importante para avanzar en este campo es la falta de sincronía de ciclos entre las economías del G3.
- ◆ Mejora de la difusión de información sobre el sistema financiero de los países en desarrollo y de algunas de las normas y códigos de regulación macroeconómica y financiera que se aplican a estos países. Según el mismo autor, a pesar de los pasos dados, persisten dudas acerca de si la información difundida –a través de, por ejemplo, las NEDD (Normas Especiales de Divulgación de Datos) o el SGDD (Sistema General de Divulgación de Datos)– refleja con exactitud la realidad de cada país, si los métodos empleados son capaces de distinguir las características particulares de los países en desarrollo

<sup>35</sup> Para un análisis de los vacíos en este campo, véase el trabajo de Bustelo.

frente a los países desarrollados, si son realmente útiles para prevenir crisis financieras. En cuanto a las normas y códigos, deberían contar con un componente anti-cíclico sustancial, lo que no siempre es el caso.

- ◆ En materia de regulación y control de los flujos internacionales de capital, es obligada la referencia a la controvertida revisión del acuerdo de Basilea que, según algunos estudios, podría resultar pro-cíclico y limitar la financiación internacional para los países en desarrollo. Por otra parte, Bustelo denuncia que tampoco se han estudiado propuestas para controlar las inversiones en cartera y los productos derivados, potencialmente muy desestabilizadoras para las economías en desarrollo.
- ◆ Otro de los grandes retos de la NAFI es el suministro adecuado de liquidez en caso de crisis financiera. La necesidad de mejorar la provisión de liquidez plantea diversos retos en los siguientes ámbitos: la creación de una institución o de un mecanismo que facilite el suministro de liquidez de emergencia –un prestamista internacional de última instancia (PIUI),<sup>36</sup> un acuerdo de colaboración entre bancos centrales, como la iniciativa de Chiang Mai–; la emisión de DEG (Derechos Especiales de Giro) que resolvería el problema de la politización de las contribuciones basadas en cuotas y acuerdos de préstamo que respetan la estructura de votos del

FMI; y, por último, la capacidad de préstamo del FMI.<sup>37</sup>

- ◆ Para generar una NAFI que realmente beneficie una mayor y mejor integración de los países en desarrollo en los circuitos financieros internacionales, será necesario que tengan una mayor participación en la definición de la misma. La AFI se configura desde instituciones donde su poder de decisión es muy limitado o nulo, como el G7, el G20 y el FMI.

### 2.7. ¿Cómo lograr la coherencia de políticas? Problemas institucionales

Este segundo apartado se ha dedicado a analizar las vías mediante las cuales los flujos económicos internacionales pueden contribuir al desarrollo de los países receptores de ayuda y algunas de las condiciones necesarias para que se dé este impacto positivo. Partiendo de este análisis teórico se han evaluado los principales ámbitos en los que la comunidad de donantes puede actuar para promover o garantizar un efecto positivo en el desarrollo. En definitiva, lo que se ha analizado hasta ahora es el “qué” de la coherencia de políticas económicas para el desarrollo.

Una dimensión igualmente relevante para la coherencia de políticas y sin la cual no sería posible ofrecer una batería de recomendaciones para la Administración española es el “cómo” de la coherencia de políticas.

<sup>36</sup> Según Fernández de Lis, el término se emplea de forma algo equívoca. En realidad, es dudoso que sea necesario y factible un PIUI en sentido estricto, con funciones análogas a las de un banco central. Entendido como el suministro de liquidez en situaciones de emergencia, en una función básica del FMI, para la cual éste quizá no cuente con los mecanismos adecuados (Díaz, Fernández y Fernández de Lis, 2006).

<sup>37</sup> En los últimos años se han propuesto o incluso creado diversos instrumentos destinados a aumentar la capacidad de préstamo de la institución. Bustelo destaca los SCR (Servicio de Complementación de Reservas), el SFC (Servicio de Financiación Compensatoria), el SCLP (Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza), las LCC (Líneas de Crédito Contingente) aunque estas últimas, una forma de crédito preventivo, nunca hayan llegado a usarse y expiraron en 2003. Las propuestas de crear un seguro *ex-ante* de crisis financieras autocumplidas o un servicio de financiación de emergencia o de revisar la condicionalidad de los préstamos del FMI pretenden colmar las deficiencias de los instrumentos existentes.

Por una parte, las acciones destinadas a eliminar las posibles incoherencias o a promover una mayor coherencia requieren de unas características institucionales previas.

Pero, además, por otra parte, es necesario establecer mecanismos institucionales de “alerta previa” para la coherencia de políticas. En este Informe, el análisis y, por tanto, las propuestas para una mayor coherencia se acotan al terreno económico, obviando otras políticas con un importante impacto en el desarrollo de los países receptores de ayuda como las políticas de seguridad y defensa o cultural. Es más, incluso ciñéndonos al ámbito económico, ni siquiera se están teniendo en cuenta todos los efectos posibles que las políticas de los países donantes pueden tener en los receptores –ya se han señalado dos vacíos notables, como son el impacto de los paraísos fiscales o los efectos de las políticas pesqueras–. La arbitrariedad de esta selección pone de manifiesto la necesidad de crear los mecanismos oportunos para poder detectar y actuar sobre las posibles incoherencias o capitalizar los márgenes para una mayor coherencia.

De hecho, a medida que la coherencia de políticas para el desarrollo se ha ido incorporando en acuerdos, estrategias y directrices nacionales e internacionales la dimensión institucional ha ido adquiriendo mayor importancia (véase el epígrafe 1).

La dimensión institucional de la coherencia de políticas consiste, esencialmente, en reconocer el papel de las instituciones para el logro de los objetivos vinculados al desarrollo, tanto en los países donantes como en los receptores de ayuda.<sup>38</sup> No obstante, para este

Informe nos centraremos en la perspectiva de los países donantes. Por tanto, la creación de un marco institucional orientado a esta finalidad es esencial para que los países donantes puedan cumplir con sus compromisos. Asimismo, subyace a este enfoque que con los mecanismos institucionales vigentes en la mayor parte de los donantes será muy difícil lograr que los objetivos de diferentes políticas nacionales sean coherentes con los objetivos marcados en materia de desarrollo internacional.

Las medidas a tener en cuenta en el ámbito institucional pueden resumirse en la creación de capacidades institucionales a escala nacional, por una parte, y la promoción de la gobernabilidad económica global, por otra.

#### 2.7.1. El papel central del Estado

A falta de un régimen internacional de desarrollo, los gobiernos nacionales son los responsables últimos de las (in)coherencias a nivel internacional y de las políticas nacionales que puedan afectar a los países en desarrollo (Stokke, 2003). En la esfera nacional, incluso en sistemas políticos descentralizados, la responsabilidad de asegurar la coherencia de políticas recae, en general, en los niveles centrales de la Administración pública.

En el caso de España, con un esquema competencial descentralizado, la responsabilidad de la definición y dirección de la política española de cooperación internacional recae en el gobierno, quien la ejerce a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC). Concretamente, es la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) la que ejerce las competencias atribuidas al ministro en:

<sup>38</sup> Para ampliar esta cuestión véase Jütting (2003).

- ◆ la dirección, formulación y ejecución de la política de cooperación para el desarrollo;
- ◆ en su planificación y en su coordinación;
- ◆ administra los recursos de cooperación gestionados por el MAEC;
- ◆ asegura la participación española en las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo;
- ◆ y define la posición de España en la formulación de la política comunitaria de desarrollo.
- ◆ Asimismo, evalúa la política de cooperación para el desarrollo, y los programas y proyectos financiados con fondos del Estado.<sup>39</sup>

Esto no significa la autonomía del Gobierno nacional en la definición de la política de cooperación para desarrollo. Por el contrario, existen limitaciones por la constante necesidad de negociar y lograr acuerdos con diferentes actores, que con intereses en muchos casos contrapuestos, buscan incidir en la formulación de políticas, en un contexto de sociedades abiertas y participativas. Es por ello que el papel de las instituciones es esencial a la hora de formar consensos y promover la adopción de metas colectivas. El apoyo popular y a la vez el compromiso político de alto nivel son elementos imprescindibles para que los compromisos en materia de desarrollo se plasmen en iniciativas concretas.

Con esta lógica, y según la legislación vigente en España, se crean una serie de órganos consultivos y de

coordinación: el Consejo de Cooperación al Desarrollo (que reúne a la AGE, las ONG y otros agentes sociales, y expertos), la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo (AGE, Comunidades Autónomas y entidades locales) y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (ministerios).

### 2.7.2. Obstáculos institucionales

Ahora bien, la coherencia de políticas para el desarrollo, además de un objetivo, es un proceso en constante creación. Por este motivo, es fundamental la revisión y adaptación de las instituciones y de sus marcos de funcionamiento a los actuales compromisos de desarrollo. Es sumamente difícil que los Estados puedan cumplir con sus responsabilidades en materia de desarrollo con estructuras institucionales que no han sido creados para tal fin y que por tanto no poseen ni los medios ni los recursos adecuados. Es por ello que se está enfatizando en los aspectos más institucionales y transversales de la coherencia de políticas (OCDE, 2005).

De las diversas causas de la incoherencia de políticas para el desarrollo identificadas hasta el momento, y descritas en apartados anteriores, algunas son fundamentalmente institucionales y, por tanto, desde esta perspectiva deben abordarse para intentar eliminarlas, o cuanto menos, minimizar sus efectos negativos. Entre estos obstáculos de carácter institucional destacan algunos.

- ◆ Deficiencias a la hora de establecer las prioridades de acción del Gobierno en términos de desarrollo en todas sus esferas de responsabilidad, y no sólo en los órganos vinculados a la cooperación internacional.

---

<sup>39</sup> Competencias atribuidas según la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- ◆ Estructura de coordinación de políticas inadecuada.
- ◆ Carencias en la obtención, procesamiento y análisis de la información, por naturaleza incompleta, sobre los efectos de las distintas políticas en el desarrollo de terceros países.
- ◆ Cultura administrativa rígida y poco flexible.

### 2.7.3. Buenas prácticas institucionales

La OCDE, en base a la recopilación y análisis de distintas iniciativas puestas en marcha por sus miembros, subraya que no existe una sola fórmula a seguir para superar los obstáculos institucionales que impiden alcanzar mayores niveles de coherencia. Sin embargo, de estas experiencias sí se pueden extraer ciertas lecciones de las innovaciones institucionales de países donantes para fomentar y facilitar el progreso en la coherencia de políticas para el desarrollo.

Un estudio realizado por PUMA (1996),<sup>40</sup> sobre la base de estas experiencias, identifica algunos instrumentos básicos. Se trata de conceptos organizacionales que, trasladados a estructuras, procesos y métodos de trabajo adecuados, han propiciado un mayor nivel de coherencia de políticas en gobiernos provenientes de diferentes tradiciones políticas y administrativas. El estudio alerta de que aunque algunos pueden parecer, a primera vista, engañosamente fáciles, la experiencia demuestra que para ponerlos en práctica con éxito requieren de una minuciosa experimentación y una cuidadosa adaptación a los requerimientos legales, administrativos y políticos de cada sistema nacional.

- ◆ El compromiso de la dirección política es una condición previa para

la coherencia y una herramienta para potenciarla.

- ◆ El establecimiento de un marco político estratégico ayuda a asegurar que las políticas individuales son congruentes con las prioridades y los objetivos del gobierno.
- ◆ Los responsables de la toma de decisiones necesitan consejos basados en una definición clara y en un buen análisis de estas cuestiones, con la indicación expresa de posibles incongruencias.
- ◆ La existencia de capacidades de coordinación y de supervisión central es esencial para asegurar la lógica horizontal entre políticas.
- ◆ Mecanismos para anticipar, detectar y resolver conflictos entre políticas en los inicios del proceso, que ayudan a identificar y reducir incoherencias.
- ◆ El proceso de toma de decisiones ha de lograr una reconciliación eficaz entre las prioridades de la política y los imperativos presupuestarios.
- ◆ Los procedimientos de implementación y los mecanismos de seguimiento se deben diseñar de forma que las políticas se puedan ajustar según los progresos realizados, la nueva información y circunstancias cambiantes.
- ◆ Una cultura administrativa que promueva la cooperación intersectorial y un diálogo sistemático entre las diferentes comunidades contribuye al fortalecimiento de la coherencia de políticas.

<sup>40</sup> Las funciones del Servicio de Gestión Pública (PUMA por sus siglas en inglés) fueron integradas en la nueva Dirección de Gobernabilidad Pública y Desarrollo Territorial en 2001.

Asimismo, más recientemente, la OCDE ha publicado un informe en el que se recoge una serie de buenas prácticas en el ámbito institucional. Estas prácticas, según advierte el organismo, no podrían promoverse como recomendaciones o mejores prácticas, por cuanto están en una fase muy temprana de su ejecución y sus resultados no pueden considerarse como definitivos. Sin embargo, sí podrían servir de guía tras la adaptación a las circunstancias de cada país (OCDE, 2005).

- ◆ Mejora de la definición y enfoque en la coherencia de políticas para el desarrollo

Dada la multitud de definiciones de coherencia, sería de gran utilidad promover y difundir una definición acordada entre todos los actores involucrados, lo que permitiría asegurar que todas las partes trabajan para el logro de un mismo objetivo.

Asimismo, se considera que para progresar en la coherencia de las políticas para el desarrollo es necesario centrarse en aspectos institucionales de la formulación de políticas al mismo tiempo que en acciones concretas en determinados ámbitos, como el comercio internacional o la deuda externa.

El desafío consiste en asegurar que todas las decisiones de un país donante con un posible impacto en el desarrollo tengan en cuenta los intereses de los países desarrollados. Un marco institucional que recoja esta situación y que se adapte a un ambiente político cambiante es elemental para avanzar en la coherencia de políticas.

No obstante, este enfoque institucional debe estar basado en resultados, ya

que la experiencia sugiere que los esfuerzos son más efectivos cuando se centran en medidas concretas para áreas específicas.

- ◆ Liderazgo político y apoyo de la opinión pública, elementos necesarios para superar los desafíos que implica la búsqueda de coherencia de políticas para el desarrollo

El contexto en el que los gobiernos deben tomar decisiones está marcado por la complejidad y la incertidumbre con intereses múltiples, cambiantes y encontrados y con sistemas políticos que difieren de un Estado a otro. Por esta razón, se deben buscar soluciones y estrategias adaptadas a cada situación y a los compromisos y responsabilidades adquiridas.

Según la experiencia del CAD, es necesaria una fuerte voluntad política y una visión a largo plazo para solventar las dificultades producidas por intereses creados, presiones burocráticas y restricciones presupuestarias. Esto puede implicar medidas tan variadas como el apoyo del primer ministro/presidente o dotar de rango ministerial al departamento encargado de la cooperación al desarrollo.

El apoyo y la presión ejercidos por la opinión pública y la sociedad civil son fundamentales para incentivar el compromiso de un gobierno con la coherencia de políticas. En este sentido, el papel del Parlamento en el control de las decisiones políticas relacionadas con el desarrollo puede ser esencial para elevar el nivel de conocimiento y de importancia política del tema. Según las experiencias en países de la OCDE, establecer estrategias amplias para todos los ámbitos gubernamentales

con compromisos explícitos en la lucha contra la pobreza y la coherencia con el desarrollo –y con la participación de todos los departamentos involucrados– puede dotar de gran impulso a los procesos de cambio necesarios para lograr niveles adecuados de coherencia de políticas.

- ◆ Crear capacidades en el proceso de formulación de políticas

Contar con información empírica sobre los impactos de las políticas de los países donantes en los receptores es fundamental, por lo que sería recomendable contar con capacidades analíticas adecuadas para un amplio espectro de temas –y no sólo para las políticas de ayuda– dentro de las estructuras ministeriales dedicadas a la cooperación para el desarrollo.

Igualmente, identificar grupos e instituciones interesadas que trabajen en este ámbito y promover la creación de redes para producir y difundir análisis sobre estas cuestiones es una posibilidad a tener en cuenta.

Asimismo, se recomienda establecer mecanismos eficaces para coordinar el proceso de formulación de políticas entre diversos sectores, así como potenciar el trabajo conjunto entre los responsables de la política de desarrollo y los de otras áreas sectoriales.

Se destaca la importancia de que desde los países industrializados se apoye y promueva un desarrollo institucional paralelo en las Administraciones públicas de los países en desarrollo para que se pueda contar con mayor información sobre el impacto de las políticas de los países donantes y mejorar la coherencia y coordinación de sus políticas internas.

- ◆ Crear capacidades que permitan evaluar correctamente los resultados de los esfuerzos realizados en materia de coherencia de políticas

Para poder justificar medidas en muchos casos controvertidas y reformas institucionales adecuadas al objetivo de coherencia de las políticas, los gobiernos de los países donantes necesitan demostrar el impacto de las incoherencias en los países en desarrollo, así como proporcionar información sobre los resultados de sus esfuerzos y medidas en pos de la coherencia de sus políticas. Por tanto, los esfuerzos en el seguimiento y evaluación de las iniciativas en esta materia son un elemento a enfatizar.

Ahora bien, el enfoque impulsado desde la OCDE tiene sus limitaciones. No parece incorporar suficientemente las retenciones internas y burocráticas a los procesos de reforma y cambio institucional, sobre todo si se trata de supeditar intereses tradicionales de sectores locales de mayor peso en la política nacional, como el comercio o la agricultura, a un objetivo más general, abstracto, sin, aparentemente, beneficiarios directos nacionales y de largo plazo, como es el desarrollo. Por otra parte, una perspectiva esencialmente institucional y de gestión administrativa no refleja adecuadamente el juego político entre los diversos actores que influyen en las decisiones del Gobierno, tales como partidos políticos con diferentes bases ideológicas, el Parlamento, las ONG y otras instituciones gubernamentales descentralizadas que pueden fomentar o impedir, según el contexto, una mayor coherencia de políticas (Ashoff, 2005).

#### 2.7.4. Implicaciones internacionales

Entre los desafíos que la coherencia de políticas debe enfrentar se encuentra un complejo tejido de organizaciones, foros internacionales y regionales que influyen en el desarrollo de países pobres. Por tanto, las Administraciones públicas deben asegurar que la pléyade de políticas vinculadas al desarrollo, distribuidas entre ministerios y otros departamentos mantenga posturas coherentes con el desarrollo en los distintos organismos internacionales en los que los países donantes participan.

Específicamente, en el ámbito comunitario se desarrollan muchas de las políticas que mayor impacto pueden tener, y tienen, en el desarrollo de los países más pobres. Concretamente, es la Comisión Europea quien negocia en nombre de los 25 Estados miembros de la UE en materia comercial acuerdos o sistemas de preferencias. Esto no implica, por tanto, que los gobiernos nacionales ya no tengan capacidad de influencia en la toma de decisiones en estas materias. Por el contrario, un gran desafío para la coherencia de políticas económicas para el desarrollo de un país europeo es lograr que las posiciones nacionales defendidas en el seno europeo sean coherentes entre sí, por un lado, y de cara al objetivo final de desarrollo, por el otro. Los mecanismos y estructuras institucionales de coordinación, de creación de consensos y de alianzas se muestran como esenciales no sólo en función de la coherencia para el desarrollo de sus políticas sino para que su perspectiva prime sobre otras posturas de otros Estados menos "amigables" con el desarrollo.

Asimismo, mantener posiciones (in)coherentes con los ODM en los múltiples foros económicos internacionales

en los que actualmente un país miembro de la OCDE participa, es una demostración del nivel de eficacia de un marco institucional adecuado para la coherencia de políticas para el desarrollo. Recuérdese que las decisiones de estos organismos y foros internacionales tienen una muy amplia repercusión en los países receptores y también en las opiniones públicas de los donantes. Las incoherencias y sus efectos negativos en las poblaciones más desfavorecidas socavan la legitimidad y la credibilidad de la política de los países ricos dificultando aún más cumplir los compromisos adoptados.

#### 2.7.5. Gobernabilidad económica global para el desarrollo

Es ampliamente reconocido que el desarrollo de los países pobres no es factible sin una arquitectura y unas instituciones económicas internacionales que promuevan activamente los ODM. La reforma de las instituciones económicas internacionales existentes, nacidas de un contexto radicalmente distinto al actual, es esencial para el logro de coherencia de políticas para el desarrollo (Pomfret, 2005).

Durante décadas, las reglas del juego han estado definidas principalmente por los países desarrollados. Sin embargo, recientemente, algunos países emergentes –particularmente los más poblados– han registrado tasas de crecimiento económico elevadas, aumentando así su peso en el producto mundial. Se configura un nuevo mapa económico internacional que habrá de reflejarse adecuadamente en los mecanismos e instituciones internacionales.

Una de las principales consecuencias de su nueva proyección en la economía mundial son las legítimas aspiraciones

de países que sin estar en el club de los ricos reivindican su voz en las negociaciones de una arquitectura económica internacional que tendrá repercusiones en sus políticas (Griffith-Jones *et al.*, 2005). En el caso concreto de las IFI, los países en desarrollo están infra-representados en sus órganos de gobierno con las consecuencias que ello tiene en la eficiencia, legitimidad y capacidad de colaborar más activamente en pro del desarrollo de los países pobres.

El otro gran pivote de las instituciones económicas internacionales es la OMC, cuya legitimidad se basa en el principio de "un Estado, un voto" que rige su funcionamiento. No obstante, la organización tiene manifiestas limitaciones, como muestran los escasos avances en la Ronda del Desarrollo. Fortalecer la OMC con recursos, así como mejorar el procedimiento de toma de decisiones y tener más en cuenta las sensibilidades de los países en desarrollo son algunas de las cuestiones que actualmente están siendo analizadas.

Los países de ingresos altos se encuentran en un momento crucial de su compromiso con el desarrollo. Adoptar una postura coherente con los ODM exige una clara apuesta por promover una reforma institucional internacional que incorpore las necesidades y las voces de los países en desarrollo, sin que esto signifique que los países desarrollados dejen de tener un papel preponderante en las mismas. Es necesario lograr un equilibrio entre los que quieren mantener un *statu quo*, que ha provocado bienestar en amplios sectores de la población de países desarrollados y los que promueven reformas inviables en el contexto político actual.

En un aspecto tan vinculado a los intereses estratégicos de un país como su postura sobre la gobernabilidad económica global, se muestra el verdadero compromiso de un Estado con los ODM y, por tanto, con la coherencia de las políticas para el desarrollo.



# Recomendaciones

### 3.1. Política comercial

#### **R.1. Reforma de la PAC: Fondo de compensación para países en desarrollo importadores de alimentos y programa de apoyo al ámbito rural europeo**

Como es bien sabido, la política comercial española se articula desde la UE. La promoción de un mayor acceso al mercado español de los productos de exportación agrícola provenientes de los países en desarrollo pasa necesariamente por una reformulación y una reforma más ambiciosa de la PAC que trascienda la supresión de las subvenciones a la exportación y aborde y consolide los compromisos adquiridos en materia de eliminación de aranceles, cuotas a la importación y ayudas a las rentas.

Si bien es cierto que la política comercial de la UE es el resultado de las posiciones de cada uno de sus Estados miembros, la coherencia de la política comercial española con los objetivos marcados en materia de cooperación internacional al desarrollo requiere la defensa, en este sentido, de la reforma de la PAC ante las instituciones europeas.

Las propuestas de reforma de la PAC podrían concretarse en los siguientes aspectos. En primer lugar, y en lo que respecta a las subvenciones a la exportación, si bien la UE ya se ha comprometido a su supresión en 2013, España podría defender, ante sus socios europeos, un adelanto de esta fecha. Por una parte, se trata, como ya se ha mencionado en diversos trabajos, de uno de los instrumentos más distorsionantes para la producción y exportación agrícola de los países en desarrollo y, por otra, España es uno de los países europeos que menos se beneficia de este tipo de

apoyo. En segundo lugar, para lograr una mayor coherencia de la PAC con los objetivos de desarrollo tanto de la UE como de España, es necesaria una reforma de las ayudas a las rentas. Este instrumento, sustituto de las subvenciones a la producción, ya no promueve, a diferencia de este último, mayores niveles de producción en el campo europeo. No obstante, los criterios de asignación de las ayudas poco han variado, conservando el componente regresivo del instrumento.

Efectivamente, es la producción agrícola histórica (de los últimos tres años) el criterio de elegibilidad para la concesión de ayudas a las rentas por lo que los fondos se siguen concentrando en las mayores explotaciones. Asimismo, y teniendo en consideración que el sector agrícola europeo, y también el español, se verían afectados por una reforma en profundidad de la PAC, conviene profundizar en las alternativas de apoyos más desligados de la explotación, producción y/o exportación y centrados en la conservación del ámbito rural. En este sentido conviene recordar, asimismo, el decreciente peso del sector agrícola y ganadero en el conjunto de la economía española.

Otro sector que sufriría los costes de una potencial transformación de la PAC es el de los países en desarrollo importadores netos de alimentos, que verían encarecerse sus importaciones. La reforma de la PAC debería ir acompañada, necesariamente, de un fondo de compensación –gestionado, por ejemplo, desde la propia cooperación europea, esto es, la Dirección General de Desarrollo (DGDEV)– en previsión de posibles situaciones de inseguridad alimentaria de determinados países receptores de ayuda española y/o europea.

## **R.2. Avances en la reducción de aranceles**

En términos generales, se debería progresar en la reducción de aranceles en distintos sectores que afectan de forma particular a las estructuras productivas y exportadoras de los países en desarrollo –al margen de los aranceles agrícolas en el marco de la PAC–. En el calendario de la reducción de aranceles también deberían tenerse en consideración los muy diferentes patrones exportadores de los países en desarrollo, atendiendo prioritariamente a las necesidades de los países con menores niveles de bienestar económico y social. Al igual que ocurriría con una reforma de la PAC de mayor calado, la supresión total de las barreras arancelarias arrojaría grandes beneficios para los países en desarrollo más competitivos y con mayores índices de productividad.

Además de la supresión de aranceles pico sobre productos manufacturados, el modo 4 del GATS ofrece, potencialmente, enormes beneficios para los países en desarrollo.

Aunque son las presiones migratorias, fundamentalmente, las que explican la oposición de los países desarrollados a avanzar en este terreno, lo cierto es que la legislación española en materia de migración ya regula la prestación temporal de servicios por parte de extranjeros. En este sentido, la defensa del modo 4 por parte de la Administración española sería coherente con la regulación vigente a nivel nacional.

## **R.3. Respeto a las normas acordadas en los foros multilaterales**

El comercio de manufacturas desde los países en desarrollo se ve particularmente afectado por el abuso de la cláusula *anti-dumping* desde los países desarrollados. En términos más generales, se detecta, en ocasiones, el incumplimiento de las normas de liberalización comercial multilateral. Un buen ejemplo de ello sería lo ocurrido con el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido desde principios de 2005.

En términos generales, unas mayores posibilidades de exportación para los países en desarrollo requieren de un mayor respeto a las normas multilaterales por parte de todos los países miembros –de la OMC en este caso–.

Si bien, en algunos casos, España ha podido salir beneficiada en el corto plazo del recurso a la cláusula *anti-dumping* u otras medidas proteccionistas por parte de las autoridades europeas, debe tenerse en cuenta que, en el medio y largo plazo, lo que está en tela de juicio es la credibilidad de los organismos multilaterales. En este caso concreto, la credibilidad de la OMC resulta particularmente relevante para países desarrollados como España pues constituye una excelente llave de acceso a amplios mercados en procesos muy dinámicos de desarrollo como China.

Una posible respuesta a este problema es la agilización de los trámites de los contenciosos en el marco de la OMC, agilización que podría estudiarse y proponerse por parte de la representación de la Administración española ante el organismo.

Asimismo, podría tener un impacto positivo, sobre todo en la transparencia, una mayor rendición de cuentas sobre las posturas mantenidas en diversos foros

en materia de política comercial exterior por parte del Gobierno español, ante las cámaras y ante la opinión pública en general.

### *3.2. Recomendaciones en materia de remesas de emigrantes*

#### **R.4. Mejora de la información sobre envío y uso en destino de remesas**

Desde la Administración española y, concretamente, desde el Banco de España, se puede contribuir a la mejora de la información sobre el envío de remesas –volumen, frecuencia, destino–. Conviene subrayar, no obstante que, a diferencia de lo que ocurre en otros países europeos emisores de remesas, la información recogida por el Banco de España es de alta calidad. Así, por ejemplo, se recogen datos de remesas enviadas a través de remesadoras, lo cual permite construir un mapa más preciso de dichos envíos. Los principales retos en este terreno se resumen en un estudio reciente del FMI (2005).

#### **R.5. Reducción de los costes de envío**

La flexibilización y adaptación de las normas bancarias a las características particulares de este flujo puede permitir una mayor formalización del envío de remesas y, previsiblemente y a largo plazo, su abaratamiento. En este sentido, se recomiendan medidas de fomento de la competencia, para lo cual es imprescindible mejorar la información disponible y un mayor acceso a los canales formales de envío por parte de los inmigrantes irregulares –de forma similar a las medidas emprendidas en Estados Unidos–.

### *3.3. Posibilidades de actuación para la Administración española en materia de IDE*

#### **R.6. Provisiones vinculantes en los marcos regulatorios internacionales de la inversión directa**

Más allá de la necesidad de reservar un *policy space* para los países en desarrollo en los marcos regulatorios internacionales, una propuesta más ambiciosa para una mayor coherencia de políticas consiste en establecer provisiones vinculantes al comportamiento de las empresas transnacionales en los marcos regulatorios internacionales. De hecho, este tipo de provisiones –particularmente en materia medioambiental– ya se incorporan en buena parte de los acuerdos bilaterales y regionales de inversión.

#### **R.7. Apoyo a la inversión directa de empresas españolas sujeto a criterios de desarrollo en destino**

Los mecanismos de apoyo a la internacionalización de la empresa serán más eficaces para incentivar la salida al extranjero de las pequeñas y medianas empresas que de las grandes –y, por tanto, mediante un sistema de incentivos, la naturaleza de las inversiones que se dirigen hacia países en desarrollo–. Algunos ejemplos son los FIEEX (Fondos de Inversión en el Exterior) y FONPYME (Fondo de Inversión para la Pequeña y Mediana Empresa) que ya incorporan códigos de conducta, eminentemente medioambientales, para las empresas beneficiarias de los programas. Otros instrumentos de apoyo son los gestionados desde el ICO (Instituto de Crédito Oficial) y CESCE

(Compañía Española de Crédito a la Exportación).

Vistas las condiciones necesarias para que la IDE desencadene procesos de crecimiento y desarrollo en destino, dichos instrumentos podrían considerar las modalidades de inversión de las empresas españolas con vistas a promover la subcontratación con empresas locales en destino, la creación de empresas conjuntas con socios locales (*joint-ventures*), actividades de formación, desarrollo de nuevos productos para el mercado local, impulso de las exportaciones –que no se compense completamente con un sesgo importador o con un impacto en el endeudamiento externo–, inversiones en forma de nueva planta y, en todo caso, el cumplimiento de unos estándares laborales y medioambientales mínimos.

Asimismo, la Administración puede apoyar a las pymes en la reducción de los costes de transacción, y particularmente de los derivados de la asimetría de la información, que se generan en las estrategias de internacionalización. Efectivamente, a diferencia de las grandes empresas, las pymes carecen de las herramientas de análisis necesarias –unidades de análisis propias o recursos para adquirir dichos análisis–. En este sentido, cabe considerar la posibilidad de aumentar los recursos disponibles para iniciativas ya existentes como las guías para la inversión.

El apoyo por parte de la Administración tiene el incentivo añadido para las empresas transnacionales de que éstas se ven altamente beneficiadas del cumplimiento de algunas de las condiciones necesarias para que la IDE contribuya de forma efectiva al desarrollo. Es el caso, sobre todo, del establecimiento de vínculos con la industria local. En el caso de

las pymes, este tipo de colaboración puede ser imprescindible para su entrada en nuevos mercados y, en el caso de las grandes empresas, contribuye a mejorar la imagen o conservar una imagen positiva de las empresas que operan en sectores sensibles como los de infraestructuras básicas (agua, energía). En último término, la imagen de la empresa transnacional está relacionada con la estabilidad de la inversión.

### *3.4. Medidas en el ámbito de la deuda externa de los países receptores de ayuda*

#### **R.8. Alivio más efectivo del peso de la deuda externa a través del Club de París y la iniciativa HIPC**

La principal tarea para la Administración española consiste en tratar de agilizar, a través de su participación en los foros multilaterales, los trámites necesarios para que los países receptores de ayuda puedan acceder de forma más rápida y eficaz al alivio de su deuda externa en el Club de París y la iniciativa HIPC.

Concretamente, los principales temas a resolver son la lentitud de los procedimientos, la escasez de los países en desarrollo beneficiarios del programa HIPC –particularmente los países de renta media altamente endeudados–, la condicionalidad y discrecionalidad de la condonación de la deuda, y la insuficiencia del volumen de deuda condonado.

#### **R.9. Seguridad jurídica en los contratos internacionales de deuda**

Mecanismos como el SDRM, impulsado desde el FMI, permitirían un reparto

más equitativo entre acreedores y deudores del coste del impago de la deuda externa de los países en desarrollo. En este sentido, las representaciones de España en las IFI (Ministerio de Economía, fundamentalmente) y los órganos de la Administración con cierta capacidad de influencia en dichos organismos (como el Banco de España, ya sea directamente o a través del Banco Central Europeo) podrían contemplar las posibilidades de reactivar una propuesta de estas características. Se trata, en realidad, de establecer mecanismos omnicomprendivos de solución al problema de la deuda externa de los países en desarrollo. Dichos mecanismos deben estar encaminados a dar una solución definitiva al problema de la deuda.

### 3.5. *Arquitectura financiera internacional y desarrollo*

#### **R.10. Revisión de algunas normas y códigos de buenas prácticas (mecanismos de difusión y análisis de información sobre el estado de los sistemas financieros y normas de regulación macroeconómica y financiera en países en desarrollo)**

Además de la necesidad de preservar un *policy space* también en este ámbito, existen dudas acerca de la utilidad de los mecanismos de difusión y análisis de la información (NEDD, SGDD) en la prevención de crisis financieras. También existen dudas sobre si las normas y códigos incluyen suficientes disposiciones anti-cíclicas.

En este sentido, una tarea a considerar por parte de la Administración española sería la pertinencia de revisar estos mecanismos, normas y códigos y consi-

derar una propuesta ante el FMI y otros organismos y foros internacionales.

#### **R.11. Revisión de Basilea II para los países en desarrollo**

Si bien su objetivo no es la canalización de financiación hacia los países receptores de ayuda, lo cierto es que las normas de Basilea II podrían provocar una mayor concentración de la financiación internacional, excluyendo de la misma a una parte todavía mayor de dichos países, lo que contradice los objetivos marcados por la comunidad internacional en materia de desarrollo.

Cabría considerar una alternativa para evitar este efecto en la financiación disponible para los países en desarrollo, alternativa que tratara de compatibilizar la gestión adecuada del riesgo sin fomentar comportamientos procíclicos en los mercados financieros. Las posiciones españolas al respecto se defienden ante el BPI, en Basilea.

#### **R.12. Mayores esfuerzos en las obligaciones de difusión de información por parte de determinados agentes financieros internacionales**

Algunas de las compañías privadas que actúan en los mercados financieros, como las instituciones muy apalancadas (especialmente los *hedge funds*), han desempeñado un papel importante en el desencadenamiento de crisis financieras en economías emergentes. Una mayor difusión de información podría contribuir a la prevención de dichas crisis. A pesar de los problemas técnicos que probablemente implican medidas de este tipo, esta propuesta podría ser valorada por la Administración.

### 3.6. Política de cooperación internacional al desarrollo

#### 3.6.1. Asistencia técnica para inserción exterior estratégica

Una carencia que se ha puesto de manifiesto repetidas veces en este Informe, desde el ámbito comercial hasta la AFI, es la de las insuficientes capacidades en los países en desarrollo para promover unas medidas adecuadas de inserción económica exterior, ya sea en el ámbito comercial o en el financiero. No obstante, a la hora de plantear las distintas posibilidades de asistencia técnica para una inserción exterior más estratégica, han de tenerse en cuenta los compromisos internacionales vigentes que afectan a la distribución sectorial de la ayuda, como el compromiso 20/20 ya mencionado.<sup>41</sup>

#### **R.13. Capacidades productivas y comerciales**

En este ámbito se enmarcan las aportaciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo al Fondo Fiduciario de la OMC y a la UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*).

#### **R.14. Desarrollo del sistema financiero local**

Se recomienda una mayor bancarización que facilite el destino de remesas a inversiones productivas y, específicamente, la bancarización de los familiares de los migrantes y una mayor variedad de productos financieros para éstos. En este ámbito, se recomienda también la mayor presencia geográfica de las entidades financieras formales en el país en desarrollo –ya sea directa o indirectamente a través de entidades microcrediticias–.

#### **R.15. Asistencia técnica en materia de deuda externa**

La finalidad es evitar que se generen las situaciones de sobreendeudamiento ya descritas. Para ello, son importantes las medidas regulatorias bancarias, establecidas desde las autoridades financieras del país receptor de capital extranjero, que incentivan una gestión adecuada del volumen del endeudamiento externo y que equilibran su vencimiento o su denominación en divisas. En España, la asistencia técnica a bancos centrales de países en desarrollo se coordina desde el Banco de España.

#### **R.16. Competitividad de los factores de producción**

El apoyo, por parte de los donantes, al desarrollo de factores de competitividad avanzados contribuye a los factores *pull* de IDE. Algunas propuestas podrían ser programas de formación que promuevan una mayor productividad de la mano de obra, infraestructuras de información y comunicaciones o asistencia técnica para la implantación de características institucionales más atractivas para la IDE.

#### **R.17. Apoyo general a las condiciones de impacto de la IDE en el desarrollo**

Asimismo, la asistencia técnica en materia de inserción productiva internacional puede centrarse en el cumplimiento de las condiciones necesarias para que la inversión directa tenga un impacto claro en el crecimiento y el desarrollo (véase R.7).

Para la asistencia técnica en materia de atracción y canalización de IDE hacia el desarrollo, conviene tener en cuenta las

<sup>41</sup> El compromiso de la cooperación española con la iniciativa 20/20 se ve respaldado en la planificación de la cooperación para este año 2006 (véase MAEC, 2006).

iniciativas ya existentes –tanto las multilaterales como las bilaterales– y considerar, si fuera necesario, una revisión de los programas sobre la base de las condiciones, ya repasadas, tanto de atracción como de potenciación del desarrollo de la IDE.

En este sentido, conviene valorar la WAIPA (*World Association of Investment Promotion Agencies*) apoyada por la UNCTAD que desarrolla foros y seminarios con objeto de formar a los responsables en materia de IDE de los países en desarrollo a definir sus actividades promocionales. Otro ejemplo es el de MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*) que también desempeña una labor informativa y formativa.

La cooperación española también desarrolla programas de estas características financiados por la AEIC (Agencia Española de Cooperación Internacional), el CECO (Centro de Estudios Comerciales) y el ICEX (Instituto Español de Comercio Exterior) y coordinados, en ocasiones, con el MIGA.

Otros programas que pueden contribuir a que se den las condiciones necesarias para que la IDE conduzca al desarrollo son los programas específicamente dirigidos al sector educativo en diferentes niveles. La calidad del sistema educativo influye muy directamente en las ventajas competitivas del país receptor. Además, a diferencia de otras iniciativas propuestas en este Informe, este tipo de programas recae en la iniciativa 20/20, cumpliendo así con los compromisos adquiridos en materia de distribución sectorial de la ayuda.

### **R.18. Adopción de normas y códigos de buenas prácticas bancarios y financieros**

Estas medidas de apoyo facilitan una mejor inserción financiera internacional de los países en desarrollo. Una vez más, este tipo de asistencia recae en el ámbito de actuación del Banco de España.

### **3.6.2. Medidas de apoyo en materia de co-desarrollo**

#### **R.19. Proyectos específicos para los familiares de los migrantes**

Estos proyectos contribuirían a aumentar el impacto en el desarrollo del uso en destino de las remesas de emigrantes. Algunas acciones posibles son la formación –acerca de derechos, obligaciones y beneficios como clientes del sistema bancario–, la puesta en marcha de sistemas de apoyo y asesoría para la inversión productiva.

#### **R.20. Mejora de las estadísticas sobre países en desarrollo**

Muchas propuestas de actuación para los donantes se ven limitadas por la escasez y baja calidad de los datos disponibles sobre las economías en desarrollo. Esta debilidad se hace particularmente manifiesta en lo que respecta al uso en destino de las remesas de emigrantes. En este ámbito, la cooperación española podría contribuir a las iniciativas internacionales, y también en los propios países en desarrollo, de mejora de datos como, por ejemplo, Paris21.

### **3.7. Respeto del *policy space***

El respeto del *policy space* implica medidas muy variadas y en diversos ámbitos de la acción económica exterior. La mayoría de ellas se articulan a través de organismos supranacionales o multilaterales, por lo que la coherencia de políticas en este terreno reside, sobre todo,

en las posiciones mantenidas por distintos órganos de la Administración española ante diversos foros.

**R.21. Mayor margen de maniobra para los países en desarrollo en la OMC**

La revisión del sistema de cuarto verde (*green room*) de la OMC, o la ampliación de las posibilidades de acceso al trato especial y diferenciado por parte de los países en desarrollo, resultarían muy positivas para el desarrollo de los países receptores de ayuda.

**R.22. Revisión de las regulaciones en materia de inversión directa**

En términos generales, la existencia de un *policy space* en materia de inserción financiera exterior no parece en principio compatible con las regulaciones nacionales e internacionales tendentes a la liberalización completa de los flujos financieros incluyendo, como es el caso, los de inversión directa. Esto marca las posturas a defender por parte de la Administración en el seno de la OMC con respecto a los acuerdos de inversión: GATS, TRIMS, ASCM y TRIPS. Este mismo principio ha de guiar los acuerdos regionales y bilaterales de inversión que deberían contemplar las características de los distintos países.

Concretamente, uno de los aspectos en los que se recomienda precaución con la normalización normativa es el trato nacional. Convendría que las regulaciones sobre inversión extranjera consideraran excepciones al trato nacional para las empresas foráneas con la finalidad de poder preservar instrumentos de apoyo a la industria local que permitan conservar modelos de desarrollo. Este

tipo de actuaciones, que ya se llevan a cabo a nivel nacional y europeo podrían apoyarse a escala internacional.

**R.23. Revisión de algunas normas y códigos de buenas prácticas en materia macroeconómica y financiera aplicados a los países en desarrollo**

Aunque se han producido avances notables en la regulación internacional del funcionamiento del sistema financiero en los países en desarrollo, la preservación de un margen de maniobra para dichos países está reñida con una excesiva normalización de algunas normas y códigos de carácter internacional. Al haber sido diseñados a la medida de los sistemas financieros desarrollados, en ocasiones no tienen en consideración las características particulares de los sistemas financieros en los países en desarrollo.

**R.24. Mayor participación de los países en desarrollo en los principales foros internacionales que definen la AFI**

La redistribución de cuotas y votos en el FMI sobre la base del reparto actual de la economía mundial –dando, por ejemplo, más peso al PIB en la fórmula del FMI, en la línea de lo propuesto en el informe Cooper– permitiría elevar la participación de los países en desarrollo en un foro determinante para la AFI y, por tanto, también, para el acceso de dichos países a una financiación internacional suficiente y estable. Esta medida elevaría también el peso actual de España en el organismo. Si bien se suele denunciar la elevada presencia de la UE en la institución, lo cierto es que la participación española es muy inferior a la que le correspondería en una reponde-

ración en base a su peso actual en la economía internacional.

En cuanto a otros foros, sería deseable la participación de algunos países en desarrollo en el Foro para la Estabilidad Financiera y el G20, con miras a hacerlos más representativos y sensibles a las reivindicaciones de los primeros.

***R.25. Mayor participación de España en el debate internacional sobre la revisión de la condicionalidad del FMI y el Banco Mundial en sus programas de asistencia.***

Existe un consenso bastante extendido en que la revisión de la condicionalidad, especialmente en el FMI, ha sido insuficiente y que no ha conseguido eliminar las dudas sobre su eficacia en términos de saneamiento económico y sobre su eventual injerencia en estrategias legítimas de desarrollo. La Administración española podría ser más activa en el debate sobre esa cuestión en diferentes foros, incluyendo las propias IFI.

***3.8. Recomendaciones institucionales***

En el caso de España, hay algunas condiciones institucionales de partida que pueden facilitar la coherencia de políticas para el desarrollo, como la incorporación de Cooperación a la denominación del Ministerio de Asuntos Exteriores, la reciente creación de la DGPOLDE (Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo) o el proyecto de informe del Grupo de Coherencia de Políticas que será elevado a la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

**3.8.1. Respaldo teórico y empírico**

***R.26. Fomento y promoción de la investigación en materia de coherencia de políticas***

Sería importante avanzar tanto en las definiciones como en indicadores comunes en el análisis del impacto de las incoherencias en los países en desarrollo, lo que facilitaría la adopción de medidas para paliar y compensar, si posible, sus consecuencias negativas para el desarrollo. Asimismo, los esfuerzos deberían dirigirse también al establecimiento de metas mensurables en materia de coherencia; facilitando de esta manera el compromiso de la comunidad de donantes.

Aunque son necesarios mayores esfuerzos, ya se han dado algunos pasos en este terreno como los realizados desde la Administración pública, concretamente la DGPOLDE, que gestiona un programa de ayudas a la investigación en el que la coherencia de políticas está incluida. Existen iniciativas gestionadas a través de la OCDE y también proyectos de otros centros privados como el CGD (*Center for Global Development*) que ha desarrollado un Índice de Compromiso con el Desarrollo (CDI por sus siglas en inglés).

***R.27. Creación de redes en materia de coherencia de políticas***

Considerando que otros países e instituciones vienen desarrollando diversas iniciativas y reformas institucionales al respecto, sería adecuado facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos tanto a nivel público –todos los niveles y sectores de la AGE nacional, de la autonómica y de la local– como privado –ins-

tuciones académicas, ONG, etc.–. Se propone asimismo involucrar a instituciones y organismos de los países en desarrollo con la finalidad de aumentar los conocimientos y por ende las exigencias desde los países receptores sobre coherencia de políticas.

**R.28. Promoción y mejora de la difusión de la importancia de la coherencia de políticas**

Se podría reforzar la difusión de investigaciones y experiencias en coherencia a través de seminarios, foros y diversos tipos de actividades tanto de índole restringida –de carácter más técnico– como de carácter más abierto para aumentar la conciencia ciudadana al respecto –tales como foros virtuales o presenciales–. En este último caso se pueden aprovechar actividades de gran repercusión mediática (como, por ejemplo, Cumbres de Naciones Unidas) para lograr mayor impacto y sensibilización en la opinión pública.

**3.8.2. Logro de un consenso general para la coherencia de políticas**

Ante las dificultades para aumentar el peso y la influencia de los temas de desarrollo y su apropiación por todo el Gobierno y las Administraciones públicas sería recomendable lograr un consenso general para la coherencia de políticas.

**R.29. Elaboración de un Libro Blanco para la coherencia de políticas**

Para lograr niveles aceptables de coherencia de políticas para el desarrollo es necesario que el compromiso en esta materia traspase los ámbitos propios de la política de cooperación al resto de ministerios y departamentos involucra-

dos en las medidas analizadas en este Informe.

Algunos miembros del CAD han optado por incorporar a sus ordenamientos jurídicos una ley de cooperación internacional, programas de acción o estrategias. España, que ya cuenta con la Ley 23/1998, podría poner en marcha un proceso de consulta en el que participen todos los niveles y sectores de la Administración pública y todos los actores implicados, tanto públicos como privados. Con una participación amplia, las resistencias al cambio y la incompreensión sobre esta materia disminuirían.

Asimismo, en el Libro Blanco se deberían acordar algunos de los parámetros básicos para lograr la coherencia de políticas.

- ◆ *Establecimiento de prioridades.*
- ◆ *Asignación explícita de las competencias en materia de coordinación y coherencia de políticas a algún organismo.*  
Actualmente, el MAEC es quien tiene la responsabilidad de coordinar la cooperación española. Sin embargo, carece de competencias sobre las políticas, vinculadas con el desarrollo de los receptores de ayuda, de otros órganos.
- ◆ *Establecimiento del nivel de incoherencia aceptable.*  
Se reconoce que los sistemas políticos democráticos implican un cierto grado de incoherencias, ya que se deben satisfacer las necesidades y demandas de diferentes grupos que en muchos casos reclaman intereses contrapuestos. Para las incoherencias que se consideren inevitables, lo adecuado sería adelantarse a sus impac-

tos negativos y establecer mecanismos de compensaciones adecuados.

- ◆ **Establecimiento de procesos de revisión periódicos.**  
Dada la complejidad, variedad y carácter cambiante de las múltiples medidas y políticas articuladas desde los países desarrollados y que afectan a los receptores de ayuda, es necesario establecer sistemas de revisión y reformulaciones periódicas tanto del marco conceptual de la cooperación internacional y de la coherencia de políticas como de las instituciones involucradas.
- ◆ **Explicitar objetivos, compromisos y responsabilidades concretas y mensurables.**  
Cada sector y nivel de la Administración pública debe saber en qué consisten sus obligaciones en esta materia para que los intereses de los países en desarrollo sean uno de los criterios tenidos en cuenta en cada decisión –con potencial impacto en éste ámbito– que se tome en la Administración pública. Es recomendable el desarrollo de indicadores objetivos para poder evaluar adecuadamente el nivel de cumplimiento de los mismos.
- ◆ **Involucrar más activamente al Parlamento.**  
Podría dedicarse una sesión específica de control al Gobierno a la coherencia de políticas, lo que contribuiría a la visibilidad de la coherencia en la opinión pública y generaría más compromiso en las distintas fuerzas políticas. En este sentido es importante el papel de la actual Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.

- ◆ **Mayor transparencia.**

Aunque los órganos de coordinación de la cooperación al desarrollo publican actas y otros documentos de sus sesiones, convendría reforzar la difusión de las mismas.

### 3.8.3. Creación de capacidades en la Administración pública

#### **R.30. El órgano responsable de la coherencia de políticas debe contar con el personal y los recursos materiales adecuados**

Los recursos humanos deben disponer de los conocimientos sectoriales y generales necesarios para poder establecer y dirigir diálogos y colaboraciones con todos los ministerios y departamentos involucrados así como para procesar y analizar toda la información necesaria para influir en el proceso de toma de decisiones de otras políticas.

Teniendo en cuenta la relevancia de los temas y políticas tratadas en foros y organizaciones internacionales, y especialmente en el ámbito europeo, es fundamental reforzar las capacidades y los medios, tanto humanos como materiales, dedicados a lograr la coherencia de políticas, en las delegaciones y representaciones españolas ante los mismos.

#### **R.31. Mejora de los mecanismos de coordinación**

Según dicta la experiencia en otros países, existen diversos mecanismos para mejorar la coordinación del proceso de formulación de políticas con impacto en los países en desarrollo. Se busca potenciar el trabajo conjunto entre los responsables de la política de desarrollo y los de otras áreas para resolver los posi-

bles conflictos e identificar sinergias que favorezcan el desarrollo. En algunos casos la coordinación se realiza en el consejo de ministros, el gabinete u oficina del presidente o primer ministro u otro comité o foro de coordinación general del Gobierno.

Estas opciones implican que el responsable de las políticas de desarrollo tiene representación en el mayor nivel de coordinación general del Gobierno. En España, este papel lo tiene el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En este caso, se podría agregar como una rutina –y obligación– de los consejos de ministros el análisis y/o debate en su orden del día sobre cuestiones concretas acerca de la coherencia de políticas con los responsables de las otras carteras del Gobierno y del presidente. El papel activo y comprometido de este último es primordial.

Asimismo, se pueden crear iniciativas dirigidas específicamente al logro de la coherencia de políticas. Permiten reforzar el compromiso del Gobierno en esta materia y darle visibilidad:

- ◆ *Conversaciones sobre coherencia:* encuentros regulares intersectoriales entre varios ministerios para orientar hacia el desarrollo a políticas como la comercial, agrícola, la de deuda, la medioambiental o la de seguridad y defensa.
- ◆ *Focal Points:* algunos países han creado unidades permanentes sobre coherencia de políticas con responsabilidades de coordinar diversos grupos de trabajo intersectoriales, analizar y gestionar las incoherencias específicas que surjan, coordinar las posiciones del país en

organismos y foros internacionales, comunitarios y regionales.

- ◆ *Diversos comités y reuniones ad hoc o permanentes:* suelen ser sobre asuntos específicos y con variada representación según el tema a tratar.

En el caso de España, sería recomendable realizar un análisis exhaustivo de los órganos consultivos y de coordinación de la cooperación para el desarrollo desde la perspectiva de la coherencia de políticas. A partir de este estudio podría ser recomendable una revisión y refuerzo de estos organismos para orientar sus funciones específicamente al logro de la coherencia de políticas o crear algún organismo, teniendo en cuenta las experiencias de otros donantes.

### **R.32. Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación específicamente en el ámbito de la coherencia de políticas**

Para ello sería necesario establecer algún tipo de índice de progreso en coherencia de políticas para España, acordado entre todos los sectores y niveles involucrados, por ejemplo en el proceso de elaboración del Libro Blanco. Asimismo, también se recomienda incorporar la perspectiva (y elementos concretos) de coherencia de políticas en las evaluaciones de programas de la cooperación española.<sup>42</sup>

#### **3.8.4. Otras recomendaciones institucionales**

### **R.33. Análisis de la coherencia fuera de la Administración**

También las ONG y los estudios dedicados a la cooperación internacional al

<sup>42</sup> Tal y como ya se está incorporando, de hecho, en algunas evaluaciones como la de la cooperación española con Marruecos, que incluye entre sus objetivos la coherencia geográfica y sectorial de los instrumentos y actuaciones desarrolladas en este país; el grado de pertinencia y alineamiento con la política nacional de desarrollo y su congruencia con el objetivo de la cooperación española de lucha contra la pobreza; así como la coherencia con otras políticas del Gobierno español.

desarrollo tienen un papel en la formación de una opinión pública sobre las (in)coherencias de las políticas de los donantes. Recuérdese que es la opinión pública la que, en última instancia, va a reforzar la voluntad política para la solución de incoherencias.

***R.34. Presupuestar la coherencia de políticas***

Un mayor análisis del problema por parte de estas instituciones y de la Administración permitiría, asimismo, en el largo plazo, presupuestar las (in)coherencias. Además de dotar de recursos necesarios a los órganos con responsabilidades en materia de coherencia de políticas, podría crearse un fondo de compensación para aquellas incoherencias que son consideradas inevitables, es decir, para paliar los efectos negativos en los países en desarrollo.

# Bibliografía

- Alonso, J.A. (2004),** "Coherencia de políticas y cooperación al desarrollo: el caso español", mimeografiado.
- Alonso, J.A., y V. FitzGerald (comps.) (2003)** *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Catarata, Madrid.
- Anderson, K. (2004),** "Subsidies and Trade Barriers", *Copenhagen Consensus Challenge Paper*, presentado en la Mesa Redonda del Copenhagen Consensus, mayo.
- Ashoff, G. (2005),** "Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement", *DIE Studies*, nº 11, German Development Institute, Bonn, septiembre.
- Banco Mundial (2006),** *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, K. Anderson y W. Martin (coords.), Palgrave Macmillan y Banco Mundial, Nueva York.
- BID/FOMIN (2004),** *Sending Money Home: Remittances to Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.  
<http://www.iadb.org/mif/v2/files/StudyPE2004eng.pdf>
- BID/FOMIN (2006),** *Remittances 2005. Promoting Financial Democracy*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.  
<http://www.iadb.org/am/2006/doc/StatisticalComparisons.pdf>
- Bustelo, P., C. García e I. Olivé (2004),** *Estructura económica de Asia oriental*, Akal, Madrid.
- CAD (2001a),** *Development Cooperation Review of The Netherlands*, Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE, París.
- CAD (2001b),** *Development Cooperation Review of the United Kingdom*, Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE, París.
- CAD (2005),** *Development Cooperation Review of Sweden*, Comité de Ayuda al Desarrollo, OCDE, París.
- CECA (2002),** *Estudio sobre las remesas enviadas por los emigrantes latinoamericanos residentes en España a sus países de origen*, Confederación Española de Cajas de Ahorro.  
<http://www.ceca.es/latinoamerica/remesas.pdf>
- Comisión Europea (1994),** *The Coherence of Community Policies with the Objectives of Development Cooperation Policy*, Comisión Europea, Bruselas.
- DFID (1997),** *Eliminating World Poverty - A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development*, Department for International Development, Reino Unido.
- DFID (2000),** *Eliminating World Poverty - Making Globalization Work for the Poor. White Paper on Development*, Department for International Development, Reino Unido.
-

- DFID (2002),**  
**Díaz, J., M.J. Fernández y**  
**S. Fernández de Lis (2006),** *International Development Act 2002.*  
"Las facilidades financieras del FMI: señalización frente a aseguramiento", *Boletín Económico*, nº1, pp. 105-118, Banco de España.
- DMFA (2003a),** *Mutual Interests, Mutual Responsibilities: Dutch Development Cooperation en Route to 2015*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos.  
<http://www.minbuza.nl/>
- DMFA (2003b),** *Policy Coherence for Development*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos, junio.  
<http://www.minbuza.nl/>
- Duraiappah, A.K., y**  
**A. Bhardwaj (2005),** "Measuring Policy Coherence Among MEAs", International Institute for Sustainable Development, Manitoba, junio.  
[http://www.iisd.org/pdf/2005/economics\\_measuring\\_policy\\_coherence.pdf](http://www.iisd.org/pdf/2005/economics_measuring_policy_coherence.pdf)
- FMI (2005),** *Annual Report 2004*, IMF Committee on Balance of Payments Statistics, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2004/ar/bop04.pdf>
- Forster, J., y O. Stokke (1999),** "Coherence of Policies Towards Developing Countries: Approaching the Problematique", en J. Forster y O. Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 1, pp. 16-57.
- Fukasaku, K. (1999),** "Development Co-operation in the New Global Economy: The Challenge of Policy Coherence", en J. Forster y O. Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 13, pp. 389-407.
- Fukasaku, K., y A. Hirata (1995),** "The OECD and ASEAN: Changing Economic Linkages and the Challenge of Policy Coherence", en K. Fukasaku, M. Plummer y J. Tan (comps.), *OECD and the ASEAN Economies: The Challenge of Policy Coherence*, Development Centre Documents, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- GDI (2002),** "Improving Coherence between Development Policy and Other Policies. The Case of Germany", *Briefing Paper*, nº 1/2002, German Development Institute.
- Griffith-Jones, S., R. Gottschalk**  
**y A. Rosser (2005),** "Development in International Financial Policies", en OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Series, OCDE, cap. 3, pp. 83-117.
- Hoebink, P. (2003),** "La lucha por el equilibrio: coherencia y política de desarrollo", en J.A. Alonso y V. FitzGerald, *Financiación*

- Hydén, G. (1999),** *del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Catarata, Madrid, pp. 213-234.
- Hydén, G. (1999),** "The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation", en J. Forster y O. Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 2, pp. 58-77.
- Jütting, J. (2003),** "Institutions and Development: A Critical Review", *Technical Papers* n° 210, Centro de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- Lockhart, C. (2005),** "From Aid Effectiveness to Development Effectiveness: Strategy and Policy Coherence in Fragile States", documento preparado para el *Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States*, Overseas Development Institute, Londres.
- 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.
- MAEC (2006),** *Plan Anual de Cooperación Internacional 2006*, Subdirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- Marín, A. (2005),** "El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonú y los acuerdos de asociación económica", *DT n° 6/2005*, Real Instituto Elcano, enero.  
<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/170.asp>
- Naciones Unidas (2002a),** "Report of the International Conference on Financing for Development", Naciones Unidas, Monterrey, marzo.
- Naciones Unidas (2002b),** "Report of the World Summit on Sustainable Development", Naciones Unidas, Johannesburgo, agosto-septiembre.
- OCDE (1992),** *Development Cooperation 1992 Report*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- OCDE (1996),** *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París, mayo.
- OCDE (1999),** *Trade, Investment and Development: Policy Coherence Matters*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- OCDE (2000),** "Government Coherence: The Role of the Centre of Government", documento presentado en el *Meeting of Senior Officials from Centres of Government on*
-

- OCDE (2001),** *Government Coherence: the Role of the Centre of Government*, Budapest, 6-7 de octubre.
- OCDE (2002),** *Poverty Reduction, The DAC Guidelines*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- OCDE (2003),** *Action for a Shared Development Agenda*, comunicado final, reunión ministerial, 16 de mayo. [http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_2088942\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/46/0,2340,en_2649_201185_2088942_1_1_1_1,00.html)
- OCDE (2005),** "Policy Coherence: Vital for Global Development", *OECD Observer Policy Brief*, julio.
- Olivié, I. (2004),** *Policy Coherence for Development. Promoting Institutional Good Practice*, The Development Dimension Series, OCDE, París.
- Olivié, I. (2004),** "La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la cooperación española", *DT n° 2004/14*, Real Instituto Elcano, julio. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/129.asp>
- Olivié, I. (2005a),** "Globalización para reducir la pobreza. ¿El modelo chino?", *DT n° 2005/11*, Real Instituto Elcano, junio. <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/202.asp>
- Olivié, I. (2005b),** *Las crisis de la globalización: marco teórico y estudio de los casos de México y Corea del Sur*, Colección Estudios, Consejo Económico y Social, Madrid.
- Olivié, I. (2005c),** "Punto muerto para el Milenio+5", *ARI n° 124/2005*, Real Instituto Elcano, octubre. <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/823.asp>
- Olivié, I. y A. Sorroza (coords.) (2006),** *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, junio.
- OMC (2001),** *Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration*, Organización Mundial del Comercio, Doha, noviembre. [http://www.wto.org/English/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/English/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)
- Patrick, S. (2006),** "Weak States and Global Threats: Assessing Evidence of 'Spillovers'", *Working Paper n° 76*, Center for Global Development, enero.
- Picciotto, R. (2005a),** "Key Concepts, Central Issues", en OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie, OCDE, Introducción, pp. 9-19.
- Picciotto, R. (2005b),** "Policy Coherence and Development Evaluation: Issues and Possible Approaches", en OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Series, OCDE, cap. 5, pp. 133-153.

- Pomfret, R. (2005),** "The Shifting Balance in the Global Economy", en OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie, OCDE, cap. 1, pp. 21-52.
- PUMA (1996),** "Building Policy Coherence. Tools and Tensions", *Public Management Occasional Papers*, nº 12, *Public Management Committee and Public Management Service*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- SMFA (2003),** *Shared Responsibility – Sweden's Policy for Global Development, Government Hill 2002/03*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Suecia, mayo.  
[www.utrikes.regeringen.se](http://www.utrikes.regeringen.se)
- Stiglitz, J., y A. Charlton (2005),** "A Development-Friendly Prioritisation of Doha Round Proposals", *The World Economy*, vol. 28, nº 3, pp. 293-312.
- Stokke, O. (2003),** "Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromiso, obstáculos y oportunidades", en Alonso, J.A. y V. FitzGerald, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Catarata, Madrid, pp. 181-211.
- Weston, A., y D. Pierre-Antoine (2003),** "Poverty and Policy Coherence: A Case Study of Canada's Relations with Developing Countries", The North-South Institute, Ottawa, febrero.  
[http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/polcoh\\_canada.pdf](http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/polcoh_canada.pdf)

# Nota metodológica

*Este Informe es responsabilidad única de las coordinadoras. Los colaboradores del proyecto no se hacen necesariamente responsables del mismo, ni colectiva ni individualmente.*

### 1. El proyecto de estudio sobre Coherencia de políticas para el desarrollo en el Real Instituto Elcano

La coherencia de políticas se elige como tema de estudio prioritario para el Área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Real Instituto Elcano, para el período 2005-2006.

Concretamente, a principios de 2005 se decidió abundar en el análisis de las políticas económicas de los países desarrollados, y en particular de España, con impacto en los países en desarrollo, dividiendo, como ya se ha señalado, dicho estudio en cinco campos: comercio, remesas de emigrantes, IDE, deuda externa y arquitectura financiera internacional. La meta era lograr analizar el impacto (positivo y/o negativo) de cada tipo de flujo económico entre las dos partes y las posibilidades de lograr una mayor coherencia con el desarrollo a través de las políticas públicas aplicadas desde la AGE u otros órganos nacionales, supranacionales (UE) o internacionales. El objetivo final que se fijó en ese momento era ofrecer una serie de recomendaciones para la Administración española en este sentido; recomendaciones que se recogerían en un Informe Elcano sobre coherencia de políticas para el desarrollo.

Así, se creó en 2005 un grupo de trabajo 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 –particularmente de órganos con capacidad de decisión sobre alguno de los flujos económicos con impacto en los países en desarrollo– que debatiría acerca de los cinco temas arriba planteados con vistas a ofrecer recomendaciones para una mayor coherencia de políticas. Las discusiones del grupo se organizaron en torno a reuniones (una por cada tema) en la que un académico expone un documento de trabajo sobre la relación entre un determinado flujo o política (o dimensión) económica y el desarrollo en los receptores de ayuda. A continuación, los comentaristas debatirían las propuestas contenidas en el estudio. Tras una reunión inicial en mayo de 2005, entre junio y noviembre del mismo año se sucedieron las cinco reuniones temáticas. Dada la calidad de las aportaciones pero dada, también, la gran heterogeneidad de las posturas y propuestas planteadas en el seno del grupo, se tomó la decisión de compilar todas las aportaciones del grupo (documentos de trabajo y también comentarios) en un libro colectivo.

Tras la primera etapa que concluye con la publicación de dicho libro y de este Informe Elcano, se inicia una segunda etapa en el que se aborda un segundo nivel de análisis.

Efectivamente, tras evaluar el impacto de las políticas del conjunto de los donantes con el conjunto de los receptores de ayuda (en el libro colectivo), y el de un donante particular –España en este caso– con el conjunto de los países en desarrollo (Informe Elcano), en una segunda fase se tratará de analizar problemas más concretos, eligiendo

algunos receptores de ayuda española. Así, los siguientes pasos consisten en llevar a cabo estudios de caso que evalúen el impacto (positivo y/o negativo) de las políticas españolas de signo económico con Ecuador y con Senegal. Dichos estudios se llevarán a cabo con el apoyo del Centro de Desarrollo de la OCDE y la DGPOLDE, respectivamente. Para ambos estudios se contará también con la colaboración, imprescindible, de centros de estudios con sede en dichos países.

## 2. Miembros del grupo de trabajo que han colaborado en el proyecto

Las contribuciones al proyecto se recogen en el libro colectivo *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, co-editado por Ariel y el Real Instituto Elcano y coordinado por I. Olivie y A. Sorroza.

<b>Jaime Atienza</b> Fundación Carolina	Migraciones y remesas en la promoción del desarrollo
<b>José Enrique Auffray</b> Unión Fenosa	Deuda externa: retos pendientes
<b>Pablo Bustelo</b> Real Instituto Elcano y Universidad Complutense de Madrid	Inversión en infraestructura en países en vías de desarrollo: una visión desde el sector privado
<b>Miguel Carrera</b> Universidad de Salamanca	Una nueva arquitectura financiera internacional en favor del desarrollo
<b>Mario Delgado</b> Ministerio de Economía y Hacienda	Deuda externa y desarrollo
<b>Dorotea de Diego</b> Universidad CES Felipe II	¿Es la gestión de la deuda externa un instrumento para el desarrollo?
<b>Gonzalo Fanjul</b> Intermón Oxfam	Deuda externa y desarrollo
<b>Santiago Fernández de Lis</b> Banco de España	Comercio y desarrollo: mejorar la coherencia de las políticas españolas
<b>Clara García</b> Universidad Complutense de Madrid	Arquitectura financiera internacional: un instrumento para la eficiencia y la estabilidad
<b>Paul Isbell</b> Real Instituto Elcano	Cómo hacer para que la inversión directa contribuya al cumplimiento de los Objetivos del Milenio
<b>Luis López</b> Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	Arquitectura financiera internacional y desarrollo económico
<b>Nicolás López</b> Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	Inversión extranjera directa: actuaciones para promover el desarrollo
	Comercio y desarrollo: el papel de la Unión Europea

<b>Agustín Mainar</b> Ministerio de Industria, Turismo y Comercio	Inversión extranjera directa: actuaciones para promover el desarrollo
<b>Luis Molina</b> Banco de España	Migraciones y desarrollo: el papel de las remesas
<b>Cleto Sánchez</b> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	Agricultura, comercio, crecimiento y desarrollo
<b>Federico Steinberg</b> Universidad Autónoma de Madrid	Comercio y crecimiento
<b>Sofiane Khatib</b> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	
<b>Ignacio Suárez</b> Presidencia de Gobierno	
<b>Joaquín Támara</b> Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	