



España en el mundo

Coordinador
JAIME ATIENZA AZCONA

Autores
JULIA ALAMÁ
JAIME ATIENZA AZCONA
ALBERTO GUIJARRO
DEBORAH ITRIAGO
JULIO LUMBRERAS
ENRIQUE LLUCH
JESÚS NÚÑEZ VILLAVERDE
FRANCISCO REY MARCO

8

España en el mundo

a) Tendencias, gobernanza y cooperación	247
b) Comercio e inversión	249
c) Cambio climático	250
d) En relación a la ayuda al desarrollo	251
e) Movimientos y organizaciones para el cambio	254

a) Tendencias, gobernanza y cooperación

1. El mundo se encuentra en un acelerado proceso de cambio, tanto en lo geopolítico, como en lo económico o en lo climático. Las hegemonías están cambiando con rapidez y ya no estamos en un mundo unipolar, sino ante un mundo que progresivamente se encamina a ser multipolar, y por tanto más complejo, con numerosos contrapoderes entrando en acción, tanto públicos como privados. Este nuevo contexto exige estrategias adaptadas a una realidad que sólo ahora empezamos a conocer, y lo que cabe esperar de una potencia media como España, tanto en lo económico como en lo político o lo social, deberá estar matizado por los procesos de transformación en marcha y por la búsqueda de una adecuada lectura del mejor modo de promover el desarrollo y la justicia social.

2. Cada vez resulta más claro que ya no es posible hablar de un solo Norte y de un solo Sur. Podemos seguir hablando del Norte como el conjunto de los países más ricos e industrializados del planeta, responsables de la mayor parte de la contaminación o el consumo globales, pero ya no hay un Sur caracterizable como tal. Hace ya muchos años que se ha hablado de la existencia de «muchos Sures diferentes», pero hoy ya se alude a categorías muy diversas, difícilmente encuadrables en esa visión habitual desde los años sesenta del pasado siglo. Hay varias decenas de países de ingresos medios, con un acceso selectivo a recursos financieros pero con persistentes problemas de desarrollo, muy supeditados a los ciclos económicos y ambientales globales. Y, junto a ellos, están los países menos adelantados, los más pobres del planeta. Estos dos grupos son los que más responden a la vieja idea del Sur según era concebida décadas atrás, pero no son 1.000 millones como pretende la

doctrina más extendida en el mundo anglosajón, y su progreso no depende únicamente de medidas focalizadas, sino de una mejor distribución de ingresos, recursos y oportunidades a escala global. Y si a esa población le sumamos los millones de pobres en las nuevas potencias emergentes, como la India, China o Brasil, seguimos teniendo un Sur con dos terceras partes de la población mundial, junto a un Norte que cuenta entre sus ciudadanos con islas cada vez mayores de riqueza dentro de países emergentes.

3. En el campo de la gobernanza global, la política española ha mantenido a lo largo del tiempo una orientación preferente hacia la UE, que sólo se modificó durante el periodo de una mayor proximidad a los EE. UU., seguida del Mediterráneo y América Latina. En el campo del despliegue de misiones de paz, España ha sido un socio activo de la comunidad internacional, y en el de la ayuda humanitaria ha jugado un papel muy por debajo de su potencial, habiendo iniciado sólo recientemente un cambio en las estructuras organizativas, así como un aumento de los recursos para actuar con rapidez y eficacia ante situaciones que requieren respuestas humanitarias y de emergencia.

4. Parece claro que el reforzamiento del poder blando de las Naciones Unidas y una mayor participación y consistencia en las operaciones de mantenimiento de la paz y en la resolución de conflictos son prioritarias para el papel de España en este nuevo escenario. Asimismo, España debería jugar su papel más destacado desde Europa, prestando especial atención a sus aliados históricos, América Latina y el Magreb, y consolidando la presencia de África como nueva prioridad. Esa relación deberá tener como motor la promoción de un desarrollo que permita la seguridad humana, en directo diálogo con los Gobiernos nacionales, abriendo y promoviendo cauces de diálogo con la sociedad civil y contribuyendo a una buena adaptación de la sociedad de acogida a las importantes migraciones que llegan de esas y otras regiones.

5. En todo caso, interesa no olvidar que esta labor no se puede abordar únicamente en términos estrictos de ayuda al desarrollo, ni con los únicos fondos puestos en manos de la Cooperación Española para el Desarrollo. Se trata de una labor que implica a la totalidad de los agentes de la acción exterior del Estado, que deben tener una estrategia global y coherente. Exige, en consecuencia, más fondos (sostenidos a lo largo del tiempo), más coordinación (implicando no sólo a los distintos departamentos de la Administración central, sino también a los del nivel autonómico y local, sin olvidar a los no gubernamentales) y más coherencia (para no destruir por un lado lo que se trata de construir por otro).

b) Comercio e inversión

6. España ha mantenido una actividad centrada en los países más ricos del planeta, siendo las relaciones con los países en desarrollo secundarias para los intereses de las empresas españolas. Bien es cierto que, en particular en lo referido a la actividad inversora, América Latina ha recibido una parte muy importante de la inversión española de grandes empresas energéticas, extractivas o de las telecomunicaciones. Por ello, el trabajo y el impacto en aquella región es mucho más amplio, y las empresas inversoras han obtenido grandes beneficios de su actividad en esa región en desarrollo.

7. Pero los países más pobres han quedado alejados de las redes comerciales e inversoras de las empresas españolas, y también de las políticas públicas para el fomento de las mismas. En relación con los países africanos cabe señalar que la existencia de acuerdos comerciales y de desarrollo en proceso de renegociación con la UE, ofrece oportunidades para el establecimiento de relaciones comerciales de mejor impacto sobre el desarrollo, aunque en las negociaciones la UE ha puesto un mayor acento en el beneficio propio que en el de los países socios. Las relaciones comerciales de España con el continente son cuantitativamente escasas, y sería conveniente potenciar su profundización para incrementar el volumen de transacciones con el África subsahariana.

8. En el campo del comercio y la inversión, es importante que se establezcan incentivos para la inserción de España en mercados menos avanzados y en los que la escasez de capital es más acuciante. El establecimiento de patrones y estándares para garantizar inversiones más beneficiosas para los países en desarrollo en que se implantan o en los que abren mercados las empresas españolas es una tarea central. Ello implica políticas socialmente responsables y positivas tanto para las empresas como para los países, superando las actuales políticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), que hasta el momento no han sido garantía de ese mejor impacto, y suelen limitarse a actuaciones sociales compensatorias.

9. España es hoy una potencia mundial en lo referido a inversión exterior, ocupando en la última década el octavo lugar como inversor neto en el mundo. La inversión privada puede ser un factor importante a la hora de promover el progreso de un país en desarrollo, dadas sus restricciones de capital. Sin embargo, para que esto suceda no sirve cualquier clase de inversión, ni necesariamente en cualquier país han de darse las condiciones precisas para absorber los efectos positivos que pueden derivarse de la Inversión Extranjera Directa (IED). El porcentaje de inversiones en países en desarrollo parece alto —un 36% del total—, pero cuando las cifras se estudian con mayor detenimiento se puede observar cómo realmente la IED española se centra en muy pocos países y, a pesar de que el número de empresas que han emprendido la internacionalización no ha dejado de crecer, son unas pocas las que acaparan las grandes cifras de la inversión en estas naciones, habiendo llegado algunas de ellas a lograr la mitad de sus beneficios en América Latina, región en que se

desarrolla más del 90% de la IED dirigida al mundo en desarrollo y que se concentra en los cuatro países más avanzados de la región: Brasil, México, Argentina y Chile. Se constata, por tanto, que no son los países más necesitados de inversiones para su desarrollo en los que han entrado las empresas españolas.

c) Cambio climático

10. España está en una posición de franco retraso con respecto a la mayor parte de Europa. Una larga década sin una sola medida efectiva han dado paso a una fase, desde 2006, en que por vez primera comienzan a ponerse en marcha iniciativas públicas, todavía incipientes. Pero las mismas ni siquiera han comenzado a operar, por lo que el proceso de ajuste en el consumo de energías fósiles deberá ser acelerado y, posiblemente, agresivo en nuestro país. España ha apostado hasta ahora por realizar proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio que, al generar en países en desarrollo sumideros de carbono o proyectos positivos para el medio ambiente, permiten a España reducir su cuota declarada de emisiones.

11. Es importante que esos proyectos trasciendan la dimensión meramente ambiental para perseguir un mejor impacto social sobre las poblaciones de los países en desarrollo, acorde con las estrategias de desarrollo puestas en marcha y contenidas en los documentos programáticos de la ayuda española. Pero es el momento especialmente de que España tome en serio su responsabilidad con el entorno global y con el propio —la vulnerabilidad de España al cambio climático es también muy elevada— y comience a encaminarse a cumplir al fin con los compromisos alcanzados en el Protocolo de Kioto.

12. El impacto socioeconómico de los proyectos españoles sobre el desarrollo de los países más pobres es manifiestamente mejorable, ya que los proyectos actuales están dirigidos al cumplimiento del objetivo de reducción de emisiones del Protocolo de Kioto, quedando la contribución al desarrollo sostenible en un segundo plano. Aunque existen suficientes mecanismos entre los de fomento de la exportación y la inversión, y los propios de la cooperación para el desarrollo, no se ha establecido una vinculación con las políticas de lucha contra el cambio climático y a favor del desarrollo sostenible y la capacidad de adaptación de los países más pobres, en lo que constituye un reto pendiente. Asimismo, debe darse la necesaria separación entre los recursos destinados a los proyectos MDL de los dedicados a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), pues se trata de partidas y conceptos diferentes, y sería muy preocupante que se destinaran a luchar contra el cambio climático los recursos previstos para la lucha contra la pobreza. Ahora bien, en el caso de que los proyectos MDL aumenten significativamente su impacto sobre el desarrollo socioeconómico de los colectivos más pobres y se demuestre esta situación con los criterios habituales de cooperación al desarrollo, sí podría llegar a plantearse de manera justificada su consideración como AOD adicional.

d) En relación a la ayuda al desarrollo

13. La AOD ha vivido importantes transformaciones desde su surgimiento como herramienta para la promoción de cambios en el caso español. En sus primeros años, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), un fondo de crédito concesional para promover las exportaciones a países en desarrollo respetando las condiciones OCDE absorbió la mayor parte de los recursos, dando a la ayuda al desarrollo española un carácter marcadamente comercial. En el periodo más reciente, los fondos otorgados en forma de crédito y vinculados a la provisión de bienes o prestación de servicios por parte de compañías españolas han tenido mucha menos trascendencia, quedando la mayor parte de la AOD dedicada a programas y proyectos de desarrollo.

14. En relación con el volumen de la ayuda al desarrollo y lucha contra la pobreza, España ha sido un donante menor hasta muy recientemente, aportando en promedio en los últimos diez años en torno al 0,23% de su PIB para esos fines —frente al compromiso del 0,7%—. A partir del año 2005 se ha vivido un significativo aumento de la ayuda, que en 2007 ya se encuentra en el 0,37%, en torno al promedio de los países más avanzados. La ayuda española ha estado especialmente centrada en América Latina, canaliza un importante volumen a través de proyectos realizados por ONGD y mantiene un considerable atraso en su orientación estratégica, con una limitada asociación con los países receptores de la ayuda.

15. En relación con la selección geográfica de la ayuda, se ha mantenido una marcada orientación hacia América Latina que diferencia la ayuda española de la de los principales donantes, más focalizados en África subsahariana. Esa selección se explica por la especial relación histórica, política, económica y cultural con América Latina. Pero, más allá de esta prioridad particular de la cooperación española, expresa una carencia al tener una limitada focalización hacia los países más pobres de la Tierra. España otorgó diez puntos porcentuales menos de ayuda a los Países Menos Adelantados (PMA) que los miembros del CAD en 2006 (17% por 27% de la media de los miembros del CAD); en años anteriores esa diferencia fue mucho mayor, dándose una convergencia progresiva, aunque España no ha llegado aún al mínimo 0,20% de la ayuda bilateral a los PMA.

16. En lo referido a la selección sectorial, la cooperación española tiene una carencia que no ha llegado a corregir, por dedicar a los llamados servicios sociales básicos menos del 20% de su ayuda —recordemos que ese 20% fue acordado en la cumbre de desarrollo social de Copenhague 1995—. Esta carencia histórica del sistema español de ayuda no ha sido subsanada en el periodo más reciente, pese al compromiso expresado en ese sentido en el plan director 2005-2008. La ayuda española ha seguido manteniendo el peso principal de sus actuaciones en los proyectos de desarrollo multisectoriales. Esa realidad revela las limitaciones estratégicas del modelo, que tan sólo en el periodo iniciado en 2004 ha dado comienzo a la puesta en marcha de iniciativas puntuales de apoyo mediante los lla-

mados «nuevos instrumentos»: ayuda presupuestaria y sectorial directa a los Gobiernos nacionales de los países en desarrollo. Las cifras destinadas a esos nuevos instrumentos son, en todo caso, ínfimas: 26 millones de euros en 2006 para una AOD total superior a los 3.000 millones de euros.

17. La adscripción a la Declaración de París sobre la Calidad de la Ayuda de 2005 fue un hito importante para el sistema español de ayuda, pero la reorganización acorde a los principios de esa declaración tan sólo ha comenzado no habiendo variado sustancialmente la relación de la cooperación española con sus países socios. España se encuentra a la cola de Europa en lo relativo al contenido de ayuda programática de su cooperación, con un 14%, tan sólo por delante de Portugal. Otras magnitudes que dan idea del largo camino por recorrer en términos de calidad indican que España tan sólo realiza un 10% de su AOD a demanda de los países receptores o socios y que tan sólo un 8% de la AOD española está coordinada con el resto de donantes.

18. En lo referido a la coherencia de políticas al interior de la Administración central, nos encontramos ante uno de los grandes retos del sistema español. La reciente disposición de recursos del para operaciones no reembolsables destinadas a realizar contribuciones a organismos no financieros ha limitado las dificultades derivadas de la ayuda reembolsable. Pero es en la política y las negociaciones comerciales en donde se producen los más relevantes problemas de coherencia, tanto en el proceso de negociación de los EPA («Economic Partnership Agreements») de la UE con los países africanos, como en las negociaciones comerciales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o en las negociaciones de los acuerdos comerciales de la UE con la Comunidad Andina de Naciones u otras subregiones. En todos esos casos, la posición española se ha alineado con una defensa a ultranza de sus propios intereses sin tomar en consideración los posibles impactos sobre el desarrollo de países más pobres.

19. España se ha comportado como un socio más en las iniciativas internacionales de tratamiento de la deuda externa, cuyo principal exponente ha sido la iniciativa para la condonación de la deuda a los países más pobres y endeudados del planeta (HIPC), iniciada en 1996. La deuda externa a favor de España aumentó de manera sostenida hasta 2001, dándose en ese tiempo reducciones de deuda muy limitadas. A partir de 2002, los volúmenes de condonación de deuda crecieron y el stock de deuda pasó a crecer más lentamente, invirtiéndose la tendencia del periodo anterior. Según los datos del Ministerio de Economía, la deuda total de la que es acreedora el Estado español, que no ha vivido un crecimiento sustancial en la última década, es de 8.495 millones de euros, siendo un 50% deuda procedente de créditos FAD, un 43% de fallidos de la CESCE y un 7% procedente de otras operaciones.

20. Junto con la condonación de deuda, la otra línea de acción prioritaria en las actuaciones españolas en materia de tratamiento de la deuda son las operaciones de conversión de deuda, que se iniciaron con operaciones de canje por inversiones privadas en la segunda mitad de los noventa. Ya desde el año 2000 se inició una estrategia de conversión de deuda por desarrollo, con un marcado carácter comercial —es decir, vinculando los recursos canjeados a emplearse en el desarrollo local a la provisión de servicios y exportación de bienes por entidades españolas—. Más adelante, en el periodo iniciado en el año 2004, se intensificaron las operaciones de canje, vinculando los fondos resultantes a inversiones sociales en educación, medio ambiente e infraestructuras principalmente. Entre las operaciones completadas, en proceso de desarrollo y comprometidas, se habrán hecho efectivos canjes por 945 millones de euros. Por otra parte, la aportación española a la iniciativa HIPC había sido de una reducción de 1.575 millones de dólares hasta final de 2007. Un hito importante del periodo más reciente fue la aprobación en el Parlamento español de la ley de gestión de la deuda externa a fines de 2006, que incluía mecanismos de información y discusión pública, la necesaria vinculación de las estrategias de tratamiento de la deuda y cooperación al desarrollo y la obligatoriedad de realizar planes anuales para proyectar las actuaciones de cada periodo, para su discusión en el seno del Congreso y en el Consejo de Cooperación.

21. Es importante que se aceleren los plazos para la condonación de la deuda a los países HIPC, que los programas de conversión sean más generosos y la orientación de sus fondos esté plenamente determinada por los planes nacionales de desarrollo de los países deudores, evitando la vinculación obligada de los recursos a bienes y servicios españoles. Además, es imperativa una reforma del FAD que reduzca el papel de estos créditos aún más, limitando al máximo la generación de nueva deuda por esta vía y asegurando que todas las operaciones de crédito respondan a las prioridades nacionales de desarrollo de los países receptores.

22. Es importante que España en el campo de la cooperación se adhiera a las mejores prácticas internacionales, aumentando su impacto sobre la pobreza mediante el reforzamiento de las instituciones, la transparencia y la participación social y colaborando de manera directa con los gobiernos de los países en desarrollo, coordinándose de manera activa con otros donantes y promoviendo la transparencia y la participación social. Queda pendiente el importante reto de una mejor articulación y coordinación con el conjunto de la cooperación descentralizada y la conclusión exitosa de una reforma del sistema de ayuda iniciada en 2005 y que aún no ha llegado siquiera a la mitad del camino, para conseguir un sistema de cooperación eficaz, eficiente y dotado de las instituciones y personas capaces de impulsar esta nueva etapa adecuadamente, de modo que el sobresaliente aumento de la ayuda que se está produciendo tenga el mejor impacto posible.

e) Movimientos y organizaciones para el cambio

23. El papel de movimientos y organizaciones sociales ha ido evolucionando en las últimas décadas, con presencia y participación en diferentes espacios y temáticas. Las ONGD han mantenido un perfil con marcado carácter de servicio en los países en desarrollo, pero algunas de ellas y sus redes internacionales se han adentrado, en ocasiones con éxito, en el desarrollo de campañas de concienciación y presión política ante los poderes públicos o entidades privadas.

24. Por su parte, los movimientos sociales, desde una óptica marcadamente antigubernamental, han evolucionado hacia contenidos más integrales y, desde su visión de necesidad radical de cambio, han mantenido niveles consistentes de movilización y organización social, más recientemente en torno a las demandas de justicia económica global. El reto es, por una parte, la coordinación de actuaciones entre todos estos sectores para mejorar su capacidad de presión a los poderes públicos y privados y, por otra, hacerlo en el contexto de un mundo en transición y rápidamente cambiante y desde una lógica de verdadera transformación y cambio social.