

## HACIA UN



**L**a promoción de un orden internacional más justo y sostenible no sólo es compatible con la defensa de los intereses de España, sino que en muchas ocasiones se convierte en la forma más inteligente y eficaz de lograrlos.

**“Hacia un Libro Blanco de la política española de desarrollo”, del Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE), ofrece 22 propuestas políticas que el Gobierno debería priorizar en su agenda de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo, así como una metodología que permite determinar la contribución de cada una de ellas a los objetivos estratégicos de la acción exterior española: el fortalecimiento de nuestra posición y credibilidad en el escenario internacional, el fomento de entornos más seguros, la promoción de la estabilidad económica y el empleo en España...**

Con la publicación de este informe, el CIECODE insta al nuevo Gobierno de España a que ponga en marcha un proceso abierto, valiente y riguroso de elaboración de un “Libro Blanco del Desarrollo”. Este documento representaría un importante paso hacia una gestión moderna de su acción exterior y hacia otra manera de hacer política, una que contribuya al mismo tiempo y de forma eficaz a la construcción de un mundo con menos pobreza y desigualdad y de un futuro más próspero, sostenible y seguro para España.

Esta nota informativa resume la información principal del informe “Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo”. Para más información sobre esta publicación y los estudios que la sostienen, visite la página web del CIECODE: <http://www.unmundosalvadorsoler.org/ciecode/libroblanco.aspx>.

## EN UN MUNDO INTERDEPENDIENTE EL DESARROLLO, LA SEGURIDAD Y EL BIENESTAR SERÁN PARA TODOS LOS PAÍSES O NO LO SERÁN PARA NINGUNO

**L**a idea de que el desarrollo global constituye un juego de vasos comunicantes, en donde la prosperidad de unos se produce necesariamente a costa de los intereses ajenos, ha sido enterrada para siempre con la experiencia del último medio siglo. El éxito de mecanismos cooperativos como la Unión Europea, el dominio de la crisis financiera o la certeza de un proceso de calentamiento global derivado de la acción de un puñado de países demuestran un alto grado de interdependencia financiera, social y medioambiental entre las diferentes regiones. En el planeta del siglo XXI, nadamos o nos hundimos juntos.

Para muchos ciudadanos españoles la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo es un imperativo moral de nuestra sociedad, al que se debería dar la máxima prioridad política. A pesar de ello y de los avances realizados por España en los últimos años hacia una gestión más responsable y sostenible de su acción exterior, esta perspectiva no ha sido capaz de movilizar suficientemente la voluntad social y política de nuestro país, relegando estas cuestiones a un segundo orden de prioridades. Este informe va especialmente dirigido a aquellos que necesitan argumentos más allá de la ética para estar dispuestos a invertir, legislar o apoyar que España adopte medidas que sienten las bases de un sistema global más justo y sostenible.

La tesis principal de este informe es que el bienestar y la seguridad de España y de los españoles están relacionados, no teóricamente, sino de forma real y directa con el porvenir del resto de países y con acontecimientos que ocurren lejos de nuestras fronteras. En esa relación, las políticas de promoción del desarrollo internacional y de lucha contra la pobreza juegan un papel de correa de transmisión cuya importancia va mucho más allá del mero debate presupuestario sobre la cantidad destinada a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Entre los principales retos de una política exterior moderna está promover y consolidar círculos virtuosos de egoísmo inteligente que vinculen los intereses estratégicos de una potencia media como España con sus responsabilidades globales. Éste es el camino que han seguido diversos países de nues-

GRÁFICO 1



#### EL CONCEPTO DE “POLÍTICA DE DESARROLLO INTERNACIONAL” SEGÚN EL CIECODE

**E**l CIECODE entiende que el concepto “Política de Desarrollo Internacional” integra las diversas políticas españolas, tanto de ámbito doméstico como exterior, con impacto sobre la pobreza y el desarrollo internacionales, así como el conjunto de sinergias e interacciones entre ellas. La política de “Ayuda Oficial al Desarrollo” es una más de estas políticas, junto con la comercial, climática, fiscal, migratoria y de seguridad.

tro entorno, cuya acción exterior combina de manera inteligente la influencia diplomática, la capacidad militar y el poder blando de su cooperación internacional.

Para realizar el análisis de la política española de desarrollo internacional y su encaje con la estrategia amplia de España en el exterior, el CIECODE ha empleado en este informe tres herramientas básicas:

1. Una serie de **retos globales** que definen el con-

texto al que tendrán que hacer frente España y el resto de la comunidad internacional en materia de desarrollo durante los próximos años.

2. Las **siete políticas españolas con mayor impacto en el desarrollo internacional**, que contienen los instrumentos con los que España cuenta para contribuir a la respuesta de los retos globales del desarrollo y que constituyen lo que el CIECODE propone que sea la “Política Española de Desarrollo Internacional” (ver Gráfico 1).

3. **Cinco objetivos estratégicos de la acción exterior española**, que se podrían ver influidos por la forma en la que España proceda en materia de desarrollo internacional.

La combinación de estos tres elementos pretende responder a una pregunta fundamental: partiendo del contexto actual ¿es posible crear círculos virtuosos entre algunos de los objetivos estratégicos

cos de la política exterior española y los que corresponderían a una política de desarrollo internacional madura y ambiciosa? Para hacerlo, el informe utiliza una metodología sencilla en la que propuestas específicas de cada una de las siete políticas nacionales con impacto en desarrollo son evaluadas de acuerdo a su relevancia para cada uno de los cinco objetivos de la política exterior española (ver Gráfico 2).

**GRÁFICO 2**



### EXPLICACIÓN METODOLÓGICA

Al realizar este ejercicio se han intentado analizar los vínculos del mismo modo que lo haría un responsable español de política exterior que persigue estrictamente los objetivos de España. Por ello, solo se ha establecido el vínculo cuando este es lo suficientemente evidente.

## EL RETORNO PARA ESPAÑA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

El informe está repleto de ejemplos que sugieren que la apuesta por un orden internacional más justo, sostenible y equilibrado puede ser compatible con una eficaz defensa de los intereses de España. También hay ejemplos de lo contrario: medidas

políticas irresponsables, injustas o insostenibles, adoptadas teóricamente en interés nacional, pueden a la larga tornarse perjudiciales para nuestros propios intereses. Estas son algunas de las conclusiones resultantes del análisis realizado:



- El hecho de garantizar un suelo razonable para la cantidad de la **Ayuda Oficial al Desarrollo**, al mismo tiempo que se incrementa la calidad de los programas y se intensifica su orientación estratégica, puede contribuir de forma determinante a incrementar el prestigio de España en el

exterior. Más aún, una estrategia activa en este ámbito puede apuntalar la presencia de España en foros como el G20, en donde nuestra presencia es todavía vulnerable. Los recortes anunciados recientemente por el nuevo Gobierno envían precisamente la señal equivocada.



- Los **paraísos fiscales y la opacidad del sistema financiero** son “males comunes” de cuya existencia se beneficia el terrorismo, el crimen organizado internacional y las empresas e individuos cuyas prácticas irregulares esquilman los recursos financieros de países tanto desarrollados como en desarrollo. La lucha contra estos “males comunes” generaría externalidades positivas en la

gestión de asuntos globales de gran interés para España, como el narcotráfico, la inmigración irregular o el terrorismo. Desde un punto de vista estrictamente doméstico, el fraude fiscal es también un grave problema para nuestro país. El 80 por ciento de las empresas del Ibex 35 cuentan con filiales en paraísos fiscales<sup>1</sup> y en 2010 el fraude fiscal supuso el 22 por ciento de los ingresos del Estado<sup>2</sup>.



- España tiene intereses propios en promover un **compromiso global, ambicioso y vinculante frente al cambio climático**. España y EE.UU son los dos únicos países de renta alta con un factor alto de vulnerabilidad climática e importantes impactos previstos en la agricultura, el turismo y el medioambiente<sup>3</sup>. El **ahorro energético** en España no sólo facilitaría el cumplimiento de los compro-

misos adquiridos en materia de reducción de emisiones, sino que permitiría reducir el déficit energético, que en 2010 supuso la mitad de todo el déficit comercial nacional. Además, la inversión en “**energías verdes**” tiene una previsión de creación de 1,5 millones de empleos en la UE hasta el 2020 y es un gran nicho de mercado potencial en economías emergentes y en desarrollo.



- La consecución de un entorno pacífico y seguro y la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto de los derechos humanos –objetivos que persiguen las políticas de “**Construcción de la Paz**” – son de interés estratégico para España. Para ello, un **comercio internacional de armas** transparente y regulado es un elemento esencial. Además, el “saldo económi-

co neto” para España de muchas de nuestras exportaciones de armas, es negativo. El coste para España de la operación militar de la OTAN contra la Libia de Gaddafi en 2011 ha sido más de cinco veces superior al valor de nuestras exportaciones a dicho país en los últimos diez años (15,1 frente a 85 millones de euros)<sup>4</sup>. En este saldo, los ingresos son privados pero los gastos son públicos.



- España es uno de los países europeos más interesados en la definición y puesta en práctica de una **política migratoria europea** que no sólo garantice el orden de los flujos de trabajadores migrantes, sino también sus derechos fundamentales y los beneficios para los países de origen. Un in-

cremento del tres por ciento en el número de trabajadores inmigrantes en los países de la OCDE, generaría unos 350.000 millones de dólares para los países de origen, cantidad que supera el conjunto de la ayuda al desarrollo e incluso los beneficios esperados de la Ronda comercial de Doha<sup>5</sup>.



- La promoción de un **“modelo español” de inversión en el extranjero basado en la responsabilidad y el compromiso social y medioambiental** puede otorgar a las empresas españolas una nueva ventaja comparativa, mejorar su habilidad para gestionar los riesgos inherentes a invertir en países en desa-

rollo y facilitar futuras oportunidades de negocio en dichos países. Recientes evidencias muestran la pertinencia de este enfoque: en Europa la crisis está afectando en menor medida a las denominadas “Inversiones Socialmente Responsables” que a los fondos de inversión convencionales<sup>6</sup>.



- En ausencia de los importantes recursos económicos que el Gobierno ha destinado a los organismos multilaterales en los últimos años, la posibilidad de establecer una **agenda clara y proactiva en asuntos globales** relevantes puede convertirse en una

ayuda importante para la credibilidad de la política de España. Para ello es imprescindible que el mecanismo que vincula las direcciones política, estratégica y operativa de la presencia española en el exterior funcione adecuadamente.

Los ámbitos que más se beneficiarían de un viaje de España hacia una gestión más justa de su acción exterior son la “credibilidad y eficacia en el exterior”, la “promoción de la gobierno eficiente de los asuntos globales” y la “consolidación de entornos más seguros”. Sorprende positivamente el número de vínculos existentes entre las reformas propuestas y el objetivo de “estabilidad económica y la creación de empleo en España”, por ser éstos aspectos que habitualmente se consideran innexos, cuando no divergentes.

Los ámbitos de incidencia de los retos globales del desarrollo trascienden las fronteras tradicionales entre políticas. Para poder abordarlos es neces-

rio gobernar la “acción exterior” de forma integral, gestionando estratégicamente materias transversales. La Administración española tiene poca tradición en este asunto y carece de los cauces institucionales necesarios para la adopción de políticas transversales que involucren de forma natural a las distintas áreas de gobierno con competencias en “asuntos exteriores”.

A causa de su falta de visión de conjunto, España hace un uso ineficiente de sus recursos y pierde constantemente oportunidades de maridar sinergias entre temas, de maximizar el retorno positivo de sus políticas y de establecer relaciones de largo alcance con socios estratégicos.

1. Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (2011), La Responsabilidad Social Corporativa en las memorias del Ibex 35, 7ª edición.

2. GESTHA (2010), Lucha Contra el Fraude Fiscal en la Agencia Tributaria, Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda, Madrid. <http://www.gestha.es/?seccion=actualidad&num=189>.

3. DARA (2011) Monitor de vulnerabilidad climática 2010. Disponible en ([http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/12/CVM\\_Complete-1-August-2011.pdf](http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/12/CVM_Complete-1-August-2011.pdf)).

## ¿CÓMO PONER EN PRÁCTICA ESTE MODELO?

España debe incorporar el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza como elementos clave en los procesos de adopción de decisiones políticas, para lo que necesita un adecuado respaldo institucional –con instrumentos, recursos y procedimientos específicos–. Esta capacitación institucional es una condición necesaria para poder aspirar a la gestión moderna, justa e inteligente que el CIECODE propone para la acción exterior española.

Para avanzar hacia la construcción de una “Política de Desarrollo Internacional” en España, el CIECODE **recomienda concentrar los esfuerzos en el fortalecimiento, mejora y capacitación de instituciones y mecanismos públicos clave, ya existentes en nuestra Administración**. En concreto, el CIECODE recomienda:

- Fortalecer los medios y capacidades de la **Unidad de Coherencia de Políticas** (compuesta en la anterior legislatura por, literalmente, una unidad), para aumentar su capacidad de incidencia técnica y política.
- Crear una **red de “puntos focales”** en todos los ministerios que gestionen alguna política con impacto en desarrollo. Su función principal debe ser la de dinamizar procesos, crear agenda de trabajo y dar seguimiento a los grupos interdepartamentales en los que participen sus respectivos ministerios.
- Reemplazar la **Comisión Delegada de Cooperación al Desarrollo por la Comisión Delegada para el Desarrollo Internacional** con el mandato de arbitrar y promover políticas más consistentes, coordinadas y coherentes entre ministerios y dotar a la acción exterior española de un enfoque estratégico en los asuntos globales y los organismos multilaterales. Será necesario dotarle de un peso político específico y de una agenda y unos grupos de trabajo concretos.
- Fortalecer el rol del Parlamento como foro de debate y consenso para la adopción de los grandes compromisos del Estado en su política de desarrollo. La **Comisión Permanente de Cooperación al Desarrollo** es el marco idóneo de presentación y discusión de los documentos estratégicos, como el próximo Plan Director y el Libro Blanco de la política española de desarrollo.
- Mantener la existencia del Consejo de Cooperación, transformándolo en un **Consejo de Desarrollo Internacional** y ajustando su agenda a sus capacidades reales. Su principal valor añadido deber ser el de dictaminar sobre propuestas políticas relevantes y sobre informes estratégicos, como el Informe Anual sobre Coherencia de Políticas.

Muchos de nuestros países socios – con mayor experiencia e influencia exterior que España– comenzaron la construcción de su “Política de Desarrollo” con un proceso de reflexión, discusión y consenso que desembocó en la redacción de un documento de referencia como el “Libro Blanco” que ahora proponemos. **Con la publicación de este informe el CIECODE insta al nuevo Gobierno de España a que siga este mismo camino.**

4. Centro de estudios para la paz (2011), El controvertido comercio de armas español, un negocio secreto 2001-2010. Informe nº 9. Justicia y Paz. Barcelona; y Benito, R (2011) “España retirará de inmediato todas las tropas que tiene desplegadas en Libia”, El Mundo [online] 25 octubre en (<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/25/espana/1319511064.html>).

5. Banco Mundial (2006). Global Economic Prospects, 2006, Banco Mundial, Washington

6. ESADE (2011), Observatorio 2011 de la Inversión Socialmente Responsable. Madrid. Diciembre 2011

El informe “Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo” ha sido dirigido y escrito por Javier Pérez González y Gonzalo Fanjul, con la asistencia investigadora de Adriana Caro, Alba Gutiérrez Fraile y Elena Mora.

Este informe culmina el proyecto “Hacia un Libro Blanco de la política española de desarrollo” del Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE) de la Fundación Salvador Soler Mundo Justo. Se basa en las investigaciones realizadas en el marco de dicho proyecto por Gonzalo Fanjul; Déborah Itriago (Intermón Oxfam); Isabel Kreisler; José María Larrú (San Pablo- CEU); Álvaro López-Peña (IIT- Universidad Pontificia Comillas); Jesús Núñez (IECAH); Javier Pérez González (CIECODE); Manuel de la Rocha Vázquez y Érika Rodríguez Pinzón. El contenido del informe es responsabilidad exclusiva del CIECODE y no refleja necesariamente las opiniones incluidas en dichas investigaciones.

Para más información sobre esta publicación visite la página web del CIECODE: <http://www.unmundosalvadorsoler.org/ciecode/libroblanco.aspx> o escriba a [coordinacion@unmundosalvadorsoler.org](mailto:coordinacion@unmundosalvadorsoler.org).

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS  
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO**

**[ CIECODE ]**

FUNDACIÓN SALVADOR SOLER - MUNDO JUSTO