



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal? (DT)

Iliana Olivie

Contribuciones:
Mamadou Dansokho
Carlos Oya

Borrador, se ruega no citar
Primera versión: 14 de diciembre de 2006



¿Es coherente España con el desarrollo de Senegal?

Iliana Olivie¹

Contribuciones:
Mamadou Dansokho²
Carlos Oya³

Acrónimos

| | |
|---------|--|
| ACP | África, Caribe y Pacífico |
| AECI | Agencia Española de Cooperación Internacional |
| AFI | Arquitectura Financiera Internacional |
| AIF | Asociación de Fomento Internacional |
| AOD | Ayuda Oficial al Desarrollo |
| APIX | <i>Agence Nationale Chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux</i> |
| APPRI | Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones |
| BAfD | Banco Africano de Desarrollo |
| BCE | Banco Central Europeo |
| BCEAO | <i>Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest</i> |
| BEI | Banco Europeo de Inversiones |
| CDEAO | <i>Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest</i> |
| CE | Comunidad Europea |
| CECO | Centro de Estudios Comerciales |
| CESCE | Compañía Española de Crédito a la Exportación |
| CFA | <i>Communauté Française d'Afrique</i> |
| CIFAD | Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo |
| COFIDES | Compañía Española de Financiación del Desarrollo |
| DEP | Documento de Estrategia País |
| DPS | <i>Direction de la Prévision et de la Statistique</i> , Minsiterio de Economía y Hacienda, Senegal |
| DSRP | <i>Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté</i> |
| ECOWAS | <i>Economic Community of West African States</i> |
| EFP | <i>European Financial Partners</i> |
| EPA | <i>Economic Partnership Agreements</i> |
| FAD | Fondo de Ayuda al Desarrollo |
| FAO | <i>Food and Alimentation Organization</i> |
| FIEX | Fondos de Inversión en el Exterior |
| FONPYME | Fondo de Inversión para la Pequeña y Mediana Empresa |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| IDE | Inversión Directa Extranjera |
| GATT | <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> |
| HIPC | <i>Heavily Indebted Poor Countries</i> |
| ICEX | Instituto Español de Comercio Exterior |
| ICO | Instituto de Crédito Oficial |
| INE | Instituto Nacional de Estadística, España |
| MAEC | Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación |
| MDRI | <i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> |
| MICT | Ministerio de Industria, Comercio y Turismo |

¹ Real Instituto Elcano, Investigadora Principal, Área de Cooperación Internacional y Desarrollo

² *Centre de Recherche Économique et Sociale* (CRES) y Universidad Cheikh Anta Diop, Dakar

³ *School of African and Oriental Studies* (SOAS), Universidad de Londres

Acrónimos

| | |
|--------|--|
| MIGA | <i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i> |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OMC | Organización Mundial de Comercio |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| PMA | País Menos Adelantado |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SCA | <i>Stratégie de Croissance Accélérée</i> |
| SSPT | <i>Société Sénégalaise des Phosphates de Thiès</i> |
| UE | Unión Europea |
| UEMOA | <i>Union Économique et Monétaire Ouest Africaine</i> |
| UNCTAD | <i>United Nations Conference for Trade and Development</i> |

El objetivo de este estudio es el de proponer una serie de recomendaciones para el logro de una mayor coherencia del conjunto de las políticas españolas, de signo económico, con el desarrollo económico y social de Senegal. Con este primer estudio de caso sobre coherencia de políticas para el desarrollo, se pretende acotar y contrastar para un donante - España- y un receptor de ayuda -Senegal- el análisis realizado primero para el conjunto de los donantes y receptores (Oliví y Sorroza, 2006a) y para la Administración española (Oliví y Sorroza, 2006b)⁴. Este estudio de caso, sumado a los que se realicen para otros países receptores de ayuda al desarrollo permitirá, en último término, revisar el análisis y las recomendaciones generales para la Administración española.

¿Por qué Senegal? Los criterios para seleccionar el país de este estudio de caso han sido varios. En primer lugar, se consideró que había de tratarse de un país subsahariano. El Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2005-2008 (MAEC, 2005a) subraya la necesidad de prestar más atención a esta región en desarrollo y prevé aumentos considerables de ayuda con este destino y, en términos generales, un lugar más destacado en el orden de prioridades de la acción exterior española⁵. Asimismo, tenía que tratarse entonces de un país prioritario para la cooperación española, tal y como se definen en el mencionado Plan Director. Un tercer criterio ha sido que el país receptor mantenga unas relaciones económicas con España de cierta intensidad –flujos comerciales y financieros–.

Al igual que en el estudio para el conjunto de los países receptores de ayuda (Oliví y Sorroza, 2006b), el desarrollo se acota al logro de los ODM, siendo éstos los objetivos generales perseguidos por la política española de cooperación internacional al desarrollo, tal y como indica el Plan Director vigente (MAEC, 2005a). Por su parte, las (in)coherencias de políticas consideradas son las (in)coherencias *whole of government*, tal y como se definen en Picciotto (2005a y b) ceñidas, además, al ámbito económico.

En el marco general para el análisis y recomendación sobre coherencia de políticas para el desarrollo incluido en Oliví y Sorroza (2006b), este concepto de coherencia económica *whole of government* se concentró en la coherencia de las políticas que sostienen los flujos comerciales, de remesas, de inversión directa y de deuda así como el conjunto de normas que configuran la AFI, respecto del desarrollo de los países receptores de ayuda.

Se excluyen del estudio los aspectos institucionales sobre la coherencia de políticas que, sin embargo, sí se contemplan en el marco general (Oliví y Sorroza, 2006b). Tampoco se abordan las implicaciones de la AFI para el país africano. Esto se debe a la escasez de datos que permitan valorar el impacto de, por ejemplo, las nuevas normas de Basilea en el acceso a la financiación privada internacional por parte de Senegal. En términos generales, este documento hace más énfasis en el efecto para Senegal de las relaciones bilaterales con España que en el de las políticas articuladas a nivel supragubernamental.

⁴ Este trabajo se enmarca en el proyecto sobre *Coherencia de Políticas para el Desarrollo*, iniciado en el Real Instituto Elcano en 2005 –para más detalles sobre el proyecto, véase <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/especialcoherencia2006/>–.

Asimismo, para su realización, ha contado con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, en el marco del convenio de investigación con el Real Instituto Elcano, aprobado en Consejo de Ministros el día 2 de diciembre de 2005.

⁵ España estaría entonces respondiendo, en cierta medida, a la tendencia general de finales de los noventa, que confiere un mayor peso a África Subsahariana en el reparto geográfico mundial de ayuda (Oliví, 2004).

Para la realización de este trabajo, se ha contado con las contribuciones de dos especialistas en economía senegalesa –Mamadou Dansokho y Carlos Oya– así como de la información y valoraciones, en materia de asuntos exteriores, cooperación internacional al desarrollo, impacto de las remesas de emigrantes, deuda exterior, agricultura, pesca o instrumentos de apoyo a la inversión extranjera, de representantes de las administraciones públicas senegalesa y española, miembros de organismos internacionales y otros expertos.

En el primer apartado, se resume brevemente el marco institucional en el que se desarrollan las relaciones económicas entre los dos países. En la segunda parte del documento, tras un breve análisis de la evolución reciente de las relaciones comerciales y financieras entre los dos países, se detallan algo más las características del comercio bilateral, de los envíos de remesas de emigrantes, de la inversión directa española en Senegal y de las operaciones de conversión o cancelación de deuda. En esos mismos epígrafes, se analiza el potencial de las políticas articuladas desde la Administración española o desde los organismos internacionales en los que participa España para aumentar el impacto positivo de dichos flujos en el desarrollo económico y social de Senegal. El último apartado recomienda y concluye.

Cuadro 1. Indicadores básicos de desarrollo de Senegal

| | Año(s) | | Unidad |
|--|-----------|-----------------------------------|-------------------------------|
| Superficie | 2005 | 196,7 | miles de km ² |
| Población | 2005 | 11,7 | millones de hab. |
| Clasificación OCDE y Banco Mundial | 2005 | PMA – OCDE AIF – Banco Mundial | |
| Política | | | |
| República presidencial | 2005 | | |
| Índice democracia EIU | 2006 | 94º de 167 | puesto índice |
| Satisfacción con el funcionamiento de la democracia | 2004 | 51 | % |
| Economía | | | |
| PIB | 2005 | 8.200 | millones de \$ |
| Agricultura | 2005 | 17,7 | % del PIB |
| Industria | 2004 | 19,7 | % del PIB |
| Servicios | 2004 | 63,3 | % del PIB |
| Desarrollo humano – Logro de los ODM | | | |
| IDH | 2004 | 156º de 177 | puesto índice |
| Pobreza 1\$ | 1990-2004 | 22,3 | % |
| Línea de pobreza nacional | 1990-2003 | 33,4 | % |
| Tasa neta de matriculación primaria | 2004 | 66 | % |
| Ratio niños/niñas en educación primaria | 2004 | 0,95 | |
| Tasa de mortalidad infantil | 2004 | 137 | por 1.000 nacidos vivos |
| Tasa de mortalidad materna | 1990-2004 | 560 | por 10.000 nacidos vivos |
| Proporción de adultos enfermos de SIDA | 2005 | 0,9 | % |
| Emisiones de CO2 | 2003 | 0,4 | toneladas métricas per cápita |
| Coefficiente de Gini | 2001-02 | 34,2 | |
| Relaciones económicas con el exterior | | | |
| Principales acuerdos comerciales | 2005 | OMC Cotonú | |
| Comercio de mercancías | 2005 | 59,3 | % del PIB |
| Entrada IDE | 2004 | 0,92 | % del PIB |
| Principales iniciativas de condonación o conversión de deuda | 2005 | Club de París HIPC MDRI | |
| Tasa de servicio de la deuda | 2004 | 7,6 | % de las exportaciones |
| Dependencia de la ayuda | 2004 | 13,5 | % del PIB |

Notas:

PMA: País Menos Adelantado

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

AIF: Asociación Internacional de Fomento (ventanilla blanda del Banco Mundial)

OMC: Organización Mundial de Comercio

HIPC: *Heavily Indebted Poor Countries*

MDRI: *Multilateral Debt Relief Initiative*

Fuentes: Afrobarómetro, Banco Mundial, Economist Intelligence Unit, FMI, PNUD y datos oficiales del gobierno de Senegal

1. Marco institucional para las relaciones económicas entre España y Senegal

Las relaciones entre España y Senegal se enmarcan en los mismos acuerdos, normativas, estrategias y planes internacionales, europeos y nacionales que explican la necesidad de progresar hacia una mayor coherencia entre las políticas españolas en el ámbito económico y los objetivos de desarrollo marcados por la misma Administración española para el conjunto de los países receptores de ayuda. En este sentido, siguiendo lo indicado en Olivié y Sorroza (2006b), la formulación de políticas con un impacto en las condiciones económicas y sociales de Senegal ha de tener en consideración el contenido de la Declaración del Milenio, de los ODM⁶, del Consenso de Monterrey (Naciones Unidas, 2002), del Tratado de Maastricht, de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional al Desarrollo y del Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2005-2008 (MAEC, 2005a).

Específicamente para Senegal, existen otras normativas, acuerdos o planes que marcan las políticas bilaterales, europeas o multilaterales con el país subsahariano. Los más relevantes serían, en el ámbito multilateral, la iniciativa HIPC de alivio de la deuda externa y la más reciente MDRI y, en el ámbito europeo, el acuerdo de Cotonú y el futuro acuerdo de partenariado. Tal y como señala el Plan África (MAEC, 2006a), en el ámbito europeo, España también habrá de ceñirse a los objetivos perseguidos por el Consejo Europeo en las actuales negociaciones con África Subsahariana: (i) la paz y la seguridad; (ii) los derechos humanos y el buen gobierno; (iii) la ayuda oficial al desarrollo; (iv) el crecimiento sostenible; (v) la integración regional y comercial; (vi) y la inversión en el ser humano.

En lo que se refiere a las relaciones bilaterales, habrán de enmarcarse en el recientemente aprobado Plan África (MAEC, 2006a) y tener en cuenta los objetivos para la cooperación al desarrollo incluidos en el DEP para Senegal (MAEC, 2005b). Por otra parte, como todos los países de la iniciativa HIPC, Senegal tiene un documento de estrategia de desarrollo propia, el DSRP, concertada a nivel nacional y suscrita por la comunidad de donantes. Dicha estrategia también delimita la acción española en el país africano.

Las iniciativas HIPC y MDRI se estudiarán con mayor detalle en el análisis sobre los flujos de deuda entre España y Senegal –apartado 2.5– mientras que las implicaciones del acuerdo de Cotonú y del partenariado en negociación se repasan al describir las relaciones comerciales entre los dos países –apartado 2.2–. Así, a continuación se resumen los principios y objetivos del Plan África (MAEC, 2006a), del DEP para Senegal (MAEC, 2005b) y del DSRP II, segunda versión de la estrategia senegalesa de reducción de pobreza que reemplazará próximamente la actual versión del DSRP.

1.1. Prioridades para la Administración española: el Plan África y el DEP Senegal

Aunque los ODM no se establecen como una de las principales guías del Plan, la lucha contra la pobreza y el desarrollo según la agenda de la región (objetivo 2) sí es uno de los objetivos generales de la política española en África (MAEC, 2006a). Para ello, se argumenta, no solamente es necesario aumentar la cantidad de ayuda dirigida a la región –se prevé la canalización hacia África del 50% de los aumentos de AOD– sino, también, la calidad de la misma. Además, entre la lista de objetivos –participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad en África, fomento de la cooperación

⁶ www.developmentgoals.org

para ordenar los flujos migratorios o fortalecimiento de la cooperación cultural y científica entre otros– se encuentra también la promoción de los intercambios comerciales y de la inversión, con especial atención a las relaciones pesqueras y la seguridad energética (objetivo 5).

El Plan África destaca la importancia del principio de apropiación (*ownership*) en las relaciones de España con el continente africano y, por otra parte, el principio de coherencia, señalando la necesidad de apoyar “decididamente la consecución de una mayor sintonía entre la política de cooperación y el resto de las políticas españolas que afectan a África Subsahariana en temas comerciales, agrícolas o migratorios, entre otros” (MAEC, 2006a, p. 32).

Más concretamente, Senegal se reconoce en este documento como un país prioritario para España y se explicita su relevancia como emisor de flujos migratorios.

Por su parte, los objetivos de del DEP para Senegal se ajustan, como es lógico, tanto a lo establecido en el Plan Director para la Cooperación Española (MAEC, 2005a) como a las prioridades para Senegal que se reflejen en su estrategia de reducción de pobreza. El contenido del DEP habrá de desarrollarse en el Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Técnica entre España y Senegal, a raíz del cual se celebrará la primera Comisión Mixta Hispano Senegalesa.

El DEP también asume como propio el principio de coherencia de políticas de la Administración General del Estado al integrar las propuestas de los distintos ministerios.

1.2. Directrices de desarrollo en Senegal: segunda versión del DSRP

En diciembre de 2002, el FMI y el Banco Mundial aprobaron el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza de Senegal –DSRP por sus siglas en francés– que debería guiar tanto las políticas nacionales como las actuaciones de los donantes presentes en el país. Tras dos informes de seguimiento, se ha elaborado una nueva estrategia, que reconduce las propuestas contenidas en el primer DSRP y que reemplazará por lo tanto ese primer documento cuando haya sido aprobado por los dos organismos internacionales.

En ambas estrategias se establecen los mismos dos objetivos generales, la reducción de la pobreza a la mitad de aquí a 2015 y la transformación de Senegal en una economía emergente en el mismo periodo de tiempo. Más concretamente, el nuevo DSRP persigue (i) duplicar el ingreso per cápita de aquí a 2015 sobre la base de un fuerte crecimiento económico; (ii) generalizar el acceso a los servicios sociales básicos mediante la aceleración de la puesta en funcionamiento de las infraestructuras necesarias para el refuerzo del capital humano antes de 2010; (iii) y la erradicación de todas las formas de exclusión y el logro de la igualdad de género, en particular en los niveles de enseñanza primaria y secundaria en el año 2015. Podría decirse que la nueva estrategia de desarrollo senegalesa persigue un crecimiento económico que se traduzca también en una mejora de las condiciones sociales en el país. Así, por tanto, los objetivos establecidos por este DSRP II también están alineados con los ODM.

Uno de los pilares de la estrategia que es la creación de riqueza y, en concreto, el crecimiento económico, se articulará a través de la SCA o estrategia de crecimiento acelerado, estrategia que se supedita a los objetivos más generales del DSRP. La SCA

prevé la focalización de los esfuerzos de crecimiento económico en cinco sectores: (i) agricultura y agroindustria, (ii) productos del mar; (iii) textil; (iv) tecnologías de la información y de la comunicación y teleservicios; y, por último, (v) turismo, industria cultural y artesanía.

De entre estos sectores y teniendo en cuenta los objetivos generales del nuevo DSRP y el perfil de la pobreza en Senegal, el acento se pondrá, en principio, en el sector agrícola para el que algunos de los objetivos son el aumento de la producción, la mejora de la productividad, la diversificación productiva, el desarrollo de actividades económicas rurales no agrícolas y la sostenibilidad medioambiental. Para ello, se apoyará, por una parte, la transformación de la agricultura familiar, de carácter extensivo, a sistemas intensivos, diversificados, durables y respetuosos con el medio ambiente y, por otra, el nacimiento de un empresariado agrícola y rural.

En relación con la pesca marina, la estrategia de reducción de pobreza identifica la sobre-explotación de los recursos como uno de los principales problemas a abordar, sobre todo teniendo en consideración la concentración de producción nacional y empleo que se da en este sector. A este problema se suman otros, como la contaminación de las aguas, que agrava el problema de la merma de los recursos marinos. Por ello, algunas de las medidas que se apoyarán tanto desde la Administración local como por parte de la comunidad de donantes incluyen el uso razonable y responsable de los recursos de pesca, el desarrollo de un marco jurídico e institucional adaptado a los problemas medioambientales que sufre el sector o una mejor distribución de los productos pesqueros en el territorio.

El DSRP también da prioridad al desarrollo de los tele-servicios –que constituyen el principal subsector en las tecnologías de la información y comunicación del país– tanto en el ámbito rural como en el urbano. Para ello, será necesaria una ampliación del acceso a telefonía e Internet, programas de formación adaptados a las necesidades del sector, o la mejora del suministro eléctrico en el ámbito rural.

Para un mayor desarrollo del sector turístico, el DSRP considera necesario superar los límites impuestos, en materia de inversiones, por el déficit en infraestructuras, una mayor implicación de agentes locales o las debilidades en la promoción del turismo. El sector requiere por tanto una mayor inversión y los incentivos para llevarla a cabo así como un saneamiento del territorio destinado al sector.

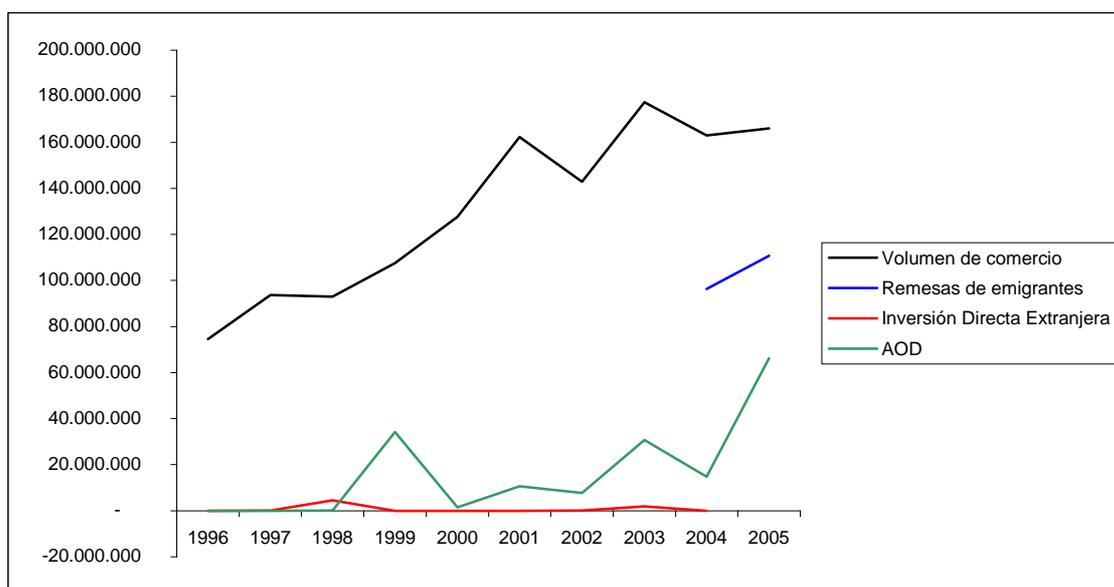
2. Impacto de la presencia de España en Senegal: relaciones comerciales y financieras

2.1. Visión general de las relaciones comerciales y financieras entre España y Senegal

Como puede apreciarse en el gráfico 1, una parte importante de las relaciones comerciales y financieras entre los dos países se concentra en las relaciones comerciales. La suma de importaciones y exportaciones es superior a cualquier otro tipo de intercambio económico entre España y Senegal.

Asimismo, el volumen de intercambios de bienes y servicios entre los dos países ha aumentado de forma casi permanente durante los últimos años. La suma de importaciones y exportaciones ascendía, según datos de la *Direction de la Prévision et de la Statistique* del Ministerio de Economía y Hacienda senegalés, a unos 74,5 millones de euros en 1996. Tras aumentar paulatinamente hasta más de 162 millones en 2001, en 2002 se produjo un descenso que situó el volumen de comercio en algo menos de 143 millones de euros para luego recuperarse en 2003 con una suma de importaciones y exportaciones que ya superaba los 177 millones de euros. En los últimos dos años, los intercambios de bienes y servicios han tendido, sin embargo, a la baja y ascendían, a finales del último año, a aproximadamente 166 millones de euros.

Gráfico 1. Resumen de las relaciones económicas entre España y Senegal en euros



Fuentes: Banco de España, DPS, FMI, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de España, OCDE, y cálculos propios.

Por lo que respecta a las remesas de emigrantes, la importancia concedida en los últimos años a este tipo de financiación tanto en el mundo académico como en los medios de comunicación y la insistencia, por parte de distintos sectores, en que las remesas de emigrantes pueden combatir eficazmente la pobreza contrastan con la escasez de información sobre este flujo, la baja calidad de los datos publicados –resultado, sobre todo, de la gran diversidad de los canales informales de transferencia–.

Éste es el caso de Senegal. Lo cierto es que no disponemos de datos públicos suficientes que nos permitan conocer el volumen exacto de dichas remesas. Asimismo, la debilidad de los datos no nos permitirá tampoco estudiar el mayor o menor impacto en el desarrollo de las remesas de emigrantes senegaleses originadas en territorio español. La oficina en Dakar de la BCEAO no desagrega todos los países de origen de las remesas enviadas por emigrantes senegaleses desde el extranjero. Existen datos para la UE y los emisores más importantes como Francia e Italia pero no para España.

Por su parte, el Banco de España sí ha comenzado a incluir las remesas enviadas a Senegal entre sus estadísticas. Los datos, sólo disponibles para 2004 y 2005, indicarían un volumen de remesas desde España hacia Senegal de poco más de 96 millones de euros en 2004 y de más de 110 millones en 2005. Así, en 2005, las remesas ascenderían al 67% de la suma de importaciones y exportaciones de bienes y servicios entre los dos países en el mismo año, convirtiéndose en el mayor flujo de entrada desde España en el país subsahariano. Es importante, además, valorar la capacidad de las remesas para luchar contra la pobreza, lo que queda reflejado en su peso en el conjunto de la economía receptora –las remesas con origen en España ascienden a 1,5% del PIB senegalés en 2004 y 1,6% en 2005⁷–.

Las relaciones financieras entre los dos países también han tenido una evolución algo errática. Las variaciones de AOD española con destino en Senegal en los últimos 10 años han sido extremas –como es el caso entre 1998 y 1999, cuando la AOD se multiplica por 560– (gráfico 1). En cualquier caso, y a pesar de estas fuertes variaciones, podría decirse que la tendencia de la ayuda española hacia el país ha sido al alza desde 2002. Partiendo de poco más de 15.000 euros en 1995, la AOD bilateral neta de España canalizada hacia Senegal fue negativa al año siguiente (-40.041 euros) y se mantuvo en niveles moderados antes de ascender a más de 34 millones de euros en 1999. La evolución en dientes de sierra –cerca de 1,5 millones de euros en 2000, más de 10 millones de 2001, algo menos de 8 al año siguiente, cerca de 31 en 2003 y algo más de 14,7 al año siguiente– ha terminado por arrojar un registro de más de 66 millones de euros de ayuda bilateral neta de España a Senegal en 2004.

Esta evolución se explica en parte con las características de la ayuda española al país subsahariano; ayuda en la que ha predominado la concesión de ayudas reembolsables para grandes proyectos –concretamente, créditos FAD– y, en el último año, una operación de cancelación de la deuda, como puede verse en el cuadro 2. Entre 2002 y 2005, la Administración española ha concedido créditos FAD a Senegal por un importe cercano a 53 millones de euros lo que explica que el peso de este instrumento en la ayuda total neta española a Senegal haya oscilado entre 74% y 87%. En 2005, el protagonismo de los FAD es relevado por el de una operación de cancelación de la deuda de cerca de 54 millones de euros lo que explica más del 80% de la ayuda en ese año. Así, dadas las características de la ayuda al país, los dos principales actores de la cooperación española en Senegal son el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Economía y Hacienda.

Aunque el volumen de los créditos FAD ha ido en disminución desde 2003, en 2005 se produjeron nuevos desembolsos de este tipo de crédito por más de 7 millones de euros. No existe ningún documento público que recoja las orientaciones, principios u objetivos a medio y largo plazo de los créditos FAD en Senegal, África o con respecto a los PMA, ni tampoco otros detalles sobre su gestión. Aunque el Plan África (MAEC, 2006a) menciona

⁷ Cálculos propios en base a datos del Banco de España y del FMI.

la introducción en este año de un nuevo tipo de FAD, específicamente dirigido al logro de los ODM –y que contará con un presupuesto de más de 300 millones de euros–, lo cierto es que la información disponible acerca de este instrumento es aún limitada. La información disponible para 2004 indica la aprobación de un crédito FAD por un importe aproximado de 4,5 millones de euros dirigido a la puesta en marcha de la segunda fase de un proyecto de electrificación rural por energía solar de la empresa Isofotón. En 2005, la CIFAD no aprobó ninguna operación en Senegal pero la información facilitada por el MAEC indica que los desembolsos FAD de los últimos años corresponden a proyectos de electrificación fotovoltaica, electrificación rural por energía solar, la construcción de un centro agrícola, la mejora de los productos agrícolas o la puesta en funcionamiento de plantas frigoríficas (MICT, 2005 y 2006; y MAEC 2005b y 2006b).

Por su parte, las condonaciones de deuda computadas como AOD se corresponden con las condonaciones bilaterales tras el punto de culminación de Senegal en la iniciativa HIPC. A estas condonaciones se suman otras, no computables como AOD que analizaremos más adelante, en el apartado 2.5.

Cuadro 2. Distribución de la AOD neta española a Senegal en euros y %

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| AOD bilateral neta | 7.699.537 | 30.730.488 | 14.750.583 | 66.269.834 |
| Deuda reembolsable neta (créditos FAD) | 6.485.143 (84,23) a | 26.747.432 (87,04) | 11.013.037 (74,66) | 6.067.174 (9,16) |
| Desembolsos brutos | 6.819.737 | 27.611.441 | 11.372.686 | 7.094.997 |
| Reembolsos brutos | 334.594 | 864.009 | 359.649 | 1.027.823 |
| Actividades relacionadas con la deuda | 0 (0) | 433.707 (1,41) | 0 (0) | 53.912.900 (81,35) |

a: el paréntesis indica %
Fuente: MAEC (2006b)

Este estudio excluye, en principio, el análisis de los flujos de ayuda española, al no considerar la coherencia interna o eficacia de la ayuda. Pese a ello, cabe señalar el protagonismo de los créditos FAD en la cooperación entre España y Senegal. Existen diversos estudios que han valorado la eficacia de este instrumento en sus dos objetivos: como herramienta de cooperación al desarrollo o como herramienta de apoyo a la expansión internacional de la empresa española⁸. Lo que aquí nos interesa es su potencial para contribuir al desarrollo de Senegal pero no como instrumento de ayuda sino como instrumento de promoción de la internacionalización de la empresa española. Este matiz, aparentemente semántico, tiene sin embargo importantes implicaciones para la reforma del instrumento ahora en curso. Y es que la idea de la que parte este estudio es que las relaciones entre España y los países en desarrollo deben concebirse de forma integral, en aras de la consecución de un grupo coherente de objetivos, y no aisladamente por cada una de sus patas –cooperación al desarrollo, promoción de inversiones, promoción de exportaciones, etc.–. En este sentido, el debate sobre el cómputo de los créditos FAD como AOD, esencial con respecto al volumen de fondos que se liberan para otros usos en materia de cooperación al desarrollo, no sería relevante y pasaría a un segundo plano. Independientemente de que compute o no como ayuda, seguiría siendo una herramienta más para las relaciones económicas entre España y los países en desarrollo y consideramos que debería, por ello, ajustarse a los objetivos generales establecidos para dichas relaciones.

⁸ Véase, por ejemplo, González y Larrú (2004).

Por último, y en relación a la IDE invertida por España en Senegal, ésta ha sido muy variable y, además, se ha mantenido en niveles bajos. Las variaciones anuales de la inversión directa pueden llegar a ser casi tan pronunciadas como las de la ayuda al desarrollo, tal y como muestran los datos publicados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio español –entre 1997 y 1998, la entrada de IDE ascendió de poco más de 33.000 euros a más de 4,5 millones–. Pero dichas variaciones se dan siempre sobre valores muy bajos, sensiblemente menores que los del comercio bilateral, los de la ayuda – los flujos de inversión directa sólo superan los de la ayuda en un año, 1998– o los de remesas –en 2004 las remesas se elevan a más de 100.000 euros mientras el flujo neto de IDE asciende a 4.500 euros– (gráfico 1).

No puede decirse que la inversión directa española en Senegal haya tendido al alza. Partiendo de 3.760 euros de IDE neta en 1996, este flujo se sitúa en valores menores a 80.000 euros en casi todos los años del último decenio, exceptuando los dos picos de 4,5 millones de euros en 1998 y de 1,85 millones de euros en 2003. Estas cifras ya ponen de manifiesto una de las características de la IDE que analizaremos con más detalle y es que, al igual que la AOD, es un flujo de grandes proyectos que revela una mayor presencia de las grandes empresas que de las PYME españolas.

2.2. Relaciones comerciales entre España y Senegal

El grueso del comercio exterior de Senegal se concentra actualmente en sus vecinos africanos y en la UE. Según datos de la DPS y de la UNCTAD, en 2004, el comercio con África ascendía a 40% de las exportaciones –habiéndose aumentado desde 28% en 2000– y 21% de las importaciones senegalesas mientras que los intercambios con la UE fueron de 26% de las exportaciones y 49,5% de las importaciones. La UE sería entonces el primer mercado de importaciones y África el principal destino de exportaciones. El reciente crecimiento de las exportaciones a África se explica, fundamentalmente, con tres motivos. El primero de ellos es el refinamiento, en Senegal, de productos derivados del petróleo –petróleo importado mayoritariamente desde Nigeria– que asciende a 16% de las exportaciones totales en 2004 y que se destina, en gran medida, a sus países vecinos. El aumento de los precios del petróleo estaría detrás de este crecimiento. En segundo lugar, la aplicación de la tarifa aduanera común para el conjunto de la UEMOA⁹ también habría incidido en un aumento de las relaciones comerciales, particularmente para Senegal y Costa de Marfil. En tercer lugar, la función re-exportadora de Senegal hacia el interior, sobre todo hacia Malí, se ha visto reforzada con la crisis de Costa de Marfil. Dakar se ha convertido en el puerto de desembarque principal de la región.

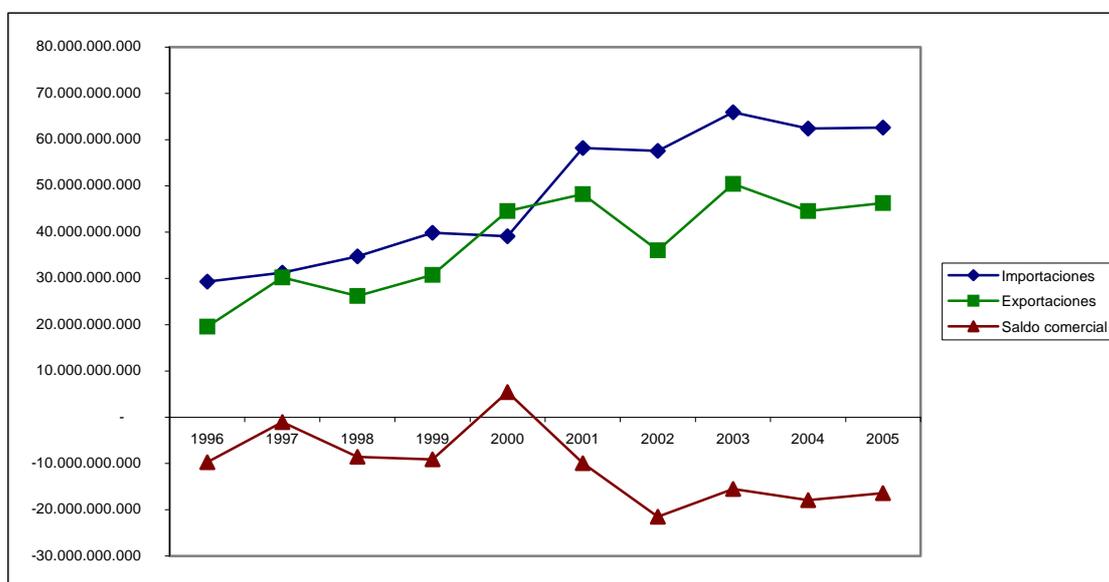
Aunque las exportaciones a España no llegan al 5% del total de las exportaciones senegalesas y las importaciones desde España son algo inferiores al 4,3% de las compras totales en el extranjero, España es el tercer socio comercial europeo de Senegal. Efectivamente, aunque superadas por las relaciones comerciales con Francia –12,17% de las exportaciones y 24,91% de las importaciones en 2003– y con Italia –8,46% de las exportaciones y 3,57% de las importaciones el mismo año– las relaciones comerciales con

⁹ Creada en 1994, la *Union Économique et Monétaire Ouest Africaine* agrupa a sus siete estados fundadores –Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí, Níger, Senegal y Togo– y Guinea Bissau, que pasó a formar parte de esta unión económica en 1997. La UEMOA dispone de una moneda común, el franco CFA.

España son más importantes, cuantitativamente, que las del país subsahariano con Bélgica, Alemania, Reino Unido o Portugal¹⁰.

Como hemos visto, el intercambio comercial entre los dos países ha ido en aumento en los últimos diez años –de un total de importaciones y exportaciones de 74,5 millones de euros en 1996 a 166 millones de euros en 2005–. Esta intensificación de las relaciones comerciales entre Senegal y España se ha dado en paralelo a una profundización del déficit comercial bilateral del primero, particularmente en años recientes (gráfico 2). En este sentido, las relaciones del país subsahariano con España son similares a las que mantiene con el conjunto de sus socios comerciales, con los que mantiene un déficit comercial casi crónico desde su independencia. En 2000, Senegal registró un superávit comercial con España de cerca de 5.500 millones de francos CFA. Al año siguiente, este superávit se convirtió en un déficit de cerca de 10 millones de francos CFA que prácticamente se duplicó en 2002 para luego mantenerse en niveles más moderados –15.500 millones en 2003, 17.900 millones en 2004 y 16.400 millones en 2005–. La aparición de este saldo negativo se explica, sobre todo, con el fuerte incremento de las exportaciones españolas a Senegal en 2001. De poco más de 39.000 millones de francos CFA en 2000, estas ventas ascendieron a más de 58.000 millones en 2001, registrándose un incremento de cerca de 49%. Aunque en años sucesivos las exportaciones españolas no han registrado aumentos tan espectaculares –incluso disminuciones como el descenso de 1,02% de las ventas de España a Senegal que se da en 2002–, sí se mantienen en niveles elevados –57.600 millones en 2002 y entre 62.000 y 66.000 millones los años más recientes–. Por su parte, la evolución de las exportaciones senegalesas, más errática que la de las importaciones, no ha registrado aumentos tan elevados.

Gráfico 2. Relaciones comerciales de Senegal con España en francos CFA



Fuente: DPS

El patrón exportador de Senegal con España es muy similar al que registra con el conjunto de sus socios europeos. Según datos de la DPS y la CDEAO¹¹, las exportaciones

¹⁰ Aunque tendría interés contrastar estas cifras con la importancia para la economía española de los intercambios con el país subsahariano, los datos facilitados por las instituciones españolas no permiten conocer el peso de dichos intercambios en el total del comercio exterior español. No obstante, previsiblemente, dicho peso será muy inferior al del comercio con España para la economía senegalesa.

senegalesas con el conjunto de sus socios se concentran esencialmente en productos pesqueros –31% de las exportaciones medias en el periodo 1993-2003–, productos químicos, esencialmente derivados del fosfato –en ascenso desde un 13% de las exportaciones en 1993 a 17% en 2003– y productos derivados del cacahuete –9% de media en el periodo 1993-2003–. En particular, con España, se acentúa la concentración de las exportaciones en un pequeño número de productos primarios o manufacturados pero con un bajo grado de elaboración. Más del 93% de las ventas a España registradas entre 1996 y 2005 se concentraron en 4 productos entre los que destacan los productos pesqueros que explican más de la mitad de las exportaciones de Senegal a España durante el periodo señalado (cuadro 3)¹². En segundo lugar, los productos de forja y hierro –concretamente, la chatarra– acapararon más del 25% de las ventas en el mismo periodo mientras que los otros dos productos, sal y cloruro de sodio y azúcar, han seguido una tendencia errática en los últimos años registrando picos en años concretos. En 2001 las exportaciones de sal y/o cloruro de sodio superaron cualquier otra partida con cerca del 39% de las ventas totales a España mientras que el azúcar –concretamente la melaza de caña– ha ido, en términos generales, en disminución desde que alcanzó su máximo del periodo en 1997, con algo menos del 24% de las exportaciones a España.

Siguiendo la tendencia general de los países en desarrollo menos adelantados, las importaciones de Senegal están más diversificadas entre un mayor número de productos que sus exportaciones y se da un mayor protagonismo de los bienes de equipo, maquinaria y productos intermedios. En los últimos años también ha ganado peso el petróleo lo que se debe, sobre todo, al encarecimiento del producto en los mercados internacionales. Aunque con un elevado grado de concentración, las importaciones desde España sí están más diversificadas que las exportaciones hacia nuestro país ya que 4 productos explican 63% de las compras entre 1996 y 2005. A diferencia de lo que ocurre con las exportaciones, los principales productos de importación desde España difieren sustancialmente del patrón importador general del país subsahariano. Entre las ventas españolas, el protagonismo no lo ocupan ni los bienes de equipo ni otros bienes intermedios sino los materiales de construcción que explican al menos el 35% de las ventas españolas a Senegal durante el periodo 1996-2005. Efectivamente, para este periodo, la partida de sal, yeso, cal y cemento asciende a más del 20% de las importaciones senegalesas desde España; los azulejos, ladrillos, productos cerámicos y otros materiales de construcción a más del 14%; mientras que varias de las partidas incluidas en el apartado de forja y hierro también incluyen materiales de construcción como chapa o uralita.

Otra característica de las importaciones desde España es que los principales productos han tenido una evolución más errática que los productos de exportación y esto se debe también a que se ha producido un cambio en la composición de las importaciones. A juzgar por los datos del cuadro 3, los productos de sal, yeso, cal y cemento habrían sufrido una fuerte disminución al principio del periodo –desde cerca de 40% de las importaciones en 1996 hasta 2,17% en 1999– para luego recuperarse años más tarde –de cerca del 7% en 2002 a más del 42% en 2003–. Pero esta variación se explica, en realidad, con la variación del peso relativo de los diferentes productos en esta partida ya que en los últimos años

¹¹ Más conocida como ECOWAS, por sus siglas en inglés, y anterior a la UEMOA, la CDEAO fue creada en 1975 por un grupo de 15 países a los que se uniría dos años más tarde Cabo Verde. Forman parte de la CDEAO los 8 países de la zona CFA –y por tanto también Senegal–, además de Cabo Verde, Liberia, Gambia, Ghana, Guinea, Nigeria y Sierra Leona. La agrupación persigue la cooperación económica entre sus países miembros, la intensificación de sus relaciones comerciales y la libre circulación de personas, entre otros objetivos.

¹² Además, como puede apreciarse en el cuadro 3, esta concentración se afianza a lo largo del periodo, pasando de 82,55% de total de exportaciones al 97,37 en 2005.

aumentan drásticamente las importaciones de granito, material relacionado con el sector de la construcción¹³.

Cuadro 3. Principales productos de exportación e importación de Senegal con España en %

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | media |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Exportaciones | | | | | | | | | | | |
| productos pesqueros | 21,59 | 52,01 | 54,89 | 67,85 | 65,45 | 32,13 | 54,41 | 59,75 | 42,79 | 53,06 | 50,39 |
| azúcar | 12,00 | 23,98 | 0,00 | 13,86 | 4,50 | 10,88 | 11,38 | 0,00 | 7,48 | 0,00 | 8,41 |
| sal / cloruro de sodio | 29,28 | 0,00 | 0,01 | 0,09 | 0,16 | 38,96 | 1,79 | 10,29 | 14,57 | 0,00 | 9,52 |
| forja / hierro | 19,68 | 21,60 | 27,83 | 16,08 | 22,26 | 14,49 | 27,48 | 26,36 | 34,02 | 44,31 | 25,41 |
| % del total | 82,55 | 97,59 | 82,73 | 97,88 | 92,37 | 96,46 | 95,06 | 96,40 | 98,86 | 97,37 | 93,73 |
| Importaciones | | | | | | | | | | | |
| sal / yeso / cal / cemento | 39,59 | 34,80 | 25,16 | 2,17 | 1,45 | 1,00 | 6,98 | 42,54 | 23,43 | 25,96 | 20,31 |
| combustibles minerales: carburante / aceite | 2,84 | 4,16 | 11,65 | 17,00 | 57,43 | 41,17 | 3,56 | 2,38 | 4,44 | 26,90 | 17,15 |
| azulejos, ladrillo, productos cerámicos y otros materiales de construcción | 4,33 | 4,49 | 9,26 | 13,60 | 10,42 | 14,97 | 29,68 | 21,29 | 23,05 | 13,85 | 14,49 |
| forja / hierro | 22,37 | 20,27 | 16,50 | 11,06 | 4,64 | 10,68 | 8,02 | 5,54 | 7,72 | 3,69 | 11,05 |
| % del total | 69,13 | 63,72 | 62,57 | 43,83 | 73,94 | 67,82 | 48,24 | 71,75 | 58,64 | 70,40 | 63,00 |

Fuente: CDEAO, DPS y cálculos propios

De forma muy resumida, podríamos decir que las relaciones comerciales de España con Senegal se han intensificado en los últimos años a base de aumentar las ventas de materiales de construcción y comprar al país subsahariano productos pesqueros y, en menor medida, chatarra.

El predominio de los materiales de construcción entre las importaciones desde España podría estar en parte relacionado con los proyectos FAD en el sector de la construcción y las infraestructuras y también, en términos más generales, con el intenso crecimiento del sector inmobiliario que registra Senegal en los últimos años. Por su parte, la diáspora senegalesa en España parece haber desempeñado un papel relevante en el crecimiento de las importaciones de determinados materiales de construcción, como los azulejos.

El comercio exterior de Senegal refleja las condiciones socioeconómicas del país. Como ya se ha mencionado, Senegal es un país en desarrollo con unos índices muy bajos de bienestar que lo sitúan a la cola de los países en desarrollo. Su balanza comercial refleja una estructura productiva primaria concentrada en un pequeño número de productos y serias dificultades para equilibrar su saldo, registrándose un déficit casi permanente con el conjunto de sus socios en general, y con la UE y España en particular.

Tras una primera fase de protección comercial, en el marco de una estrategia de sustitución de importaciones en los primeros años de la independencia, Senegal adoptó medidas de liberalización comercial en los años ochenta; medidas que se reforzaron a finales de ese decenio como consecuencia de los programas de ajuste estructural. La apertura comercial de Senegal se consolidó a mediados de los noventa. Como consecuencia de la creación de la UEMOA, se estableció un arancel exterior común que simplificó sensiblemente la estructura arancelaria del país. Asimismo, Senegal es miembro fundador de la OMC y estableció relaciones con el GATT en 1947.

¹³ Se producen también aumentos importantes de las partidas de grava y cal, así como de otros materiales de construcción.

Una parte importante de la política comercial de Senegal se enmarca en sus relaciones con la UE. Desde los inicios de la cooperación de la CE con la ACP definida en el Tratado de Roma, se han sucedido diversos acuerdos determinantes para las relaciones económicas y específicamente comerciales entre la UE y África Subsahariana. A los acuerdos de Yaundé siguieron los de Lomé y, finalmente, Cotonú, ahora vigente y en base al cual se articulará un acuerdo de partenariado económico en negociación desde septiembre de 2003 cuyo principal objetivo será el impulso del comercio entre las dos regiones.

Este acuerdo eliminará, en principio, las preferencias comerciales no recíprocas de las que goza actualmente la CDEAO y establecerá un área de libre comercio entre la UE y la CDEAO en 2020. Como ya se ha señalado con anterioridad (Olivié y Sorroza, 2006b) la necesidad, para los países en desarrollo, de lograr una inserción comercial estratégica que garantice un impacto positivo del comercio exterior en el desarrollo local requeriría quizás de un replanteamiento de los acuerdos de asociación respecto de la reciprocidad de las medidas de liberalización, permitiendo una mayor protección de los países africanos para algunos productos sensibles, de modo que la brecha de competitividad con sus socios europeos no tenga efectos destructivos en la capacidad productiva africana. Por su parte, Hoebink (2005) pone en duda los beneficios comerciales de los acuerdos de partenariado en términos generales: no queda claro que el levantamiento de las barreras comerciales entre África y Europa haya generado o vaya a generar un aumento sistemático de las exportaciones del primero. Asimismo, en su análisis de las (in)coherencias de la política europea con Senegal, este autor hace hincapié en los problemas a los que se enfrentan los exportadores senegaleses en el acceso de sus productos agrícolas al mercado europeo. Por una parte, están las variaciones de los aranceles, que registran niveles bajos fuera de temporada y altos para productos de temporada. Por otra parte, las medidas fitosanitarias – concretamente las relativas al aflatoxina – también estarían actuando como barreras no arancelarias a los productos de exportación africanos, al exigirse niveles en los alimentos muy por debajo de los establecidos en el Codex Alimentarius. Mientras que los niveles indicados en el Codex son los establecidos por la FAO y la OMS, la normativa europea recoge los niveles designados por sus Estados Miembros.

El Plan África recoge el compromiso de España con la definición de la política comercial europea, basada en gran medida en la interlocución de la UE con uniones económicas, incentivando así la integración comercial (MAEC, 2006a). En este marco, las propuestas españolas dirigidas a garantizar una inserción exterior más estratégica del continente africano contribuirían a reforzar el impacto del comercio entre África y Europa en el desarrollo del primero.

Por otra parte, también es importante prevenir el abuso de los requisitos de calidad – limitaciones estacionales, reglas de origen, etc. – o su mal uso como barrera no arancelaria por parte de los organismos en los que participa España, como la UE.

Buena parte de las vías – identificadas en el marco general de este trabajo (Olivié y Sorroza, 2006b) – mediante las cuales las relaciones financieras y comerciales entre donantes y receptores de ayuda pueden impactar positivamente en el desarrollo de estos últimos se dan a través del crecimiento económico. Pero este impacto en el desarrollo – y concretamente en los ODM – también puede darse de forma más directa.

Éste sería el caso de las relaciones pesqueras entre la UE y Senegal. Acabamos de ver que los productos pesqueros constituyen una de las principales partidas de exportación del país subsahariano y que el peso relativo de este rubro aumenta en las relaciones comerciales con España. Según diversos análisis sobre el sector, la intensidad de la pesca y la exportación estaría suponiendo una merma considerable para los recursos marinos del país (véase por ejemplo Brown, 2005 o Hoebink, 2005). Concretamente, la escasez de recursos marinos estaría afectando particularmente a la pesca artesanal, sector muy intensivo en mano de obra y cuya producción ha disminuido sensiblemente desde 2005 (EIU, 2006)¹⁴. En este sentido, la incoherencia entre las relaciones comerciales con Senegal y los objetivos de desarrollo perseguidos por la Administración española en el país se estaría dando al producirse, en paralelo, la compra de estos bienes y la merma de los recursos naturales del país como consecuencia de esta pesca y venta al exterior. Más concretamente, el objetivo más afectado sería el 7º, que dicta, en la meta 9, la necesidad de integrar los principios del desarrollo sostenible en políticas y programas y de revertir la pérdida de recursos naturales. Según algunos autores (Barraud, 2001), los acuerdos de pesca entre la UE y Senegal en los últimos años habrían estado marcados por la crisis de sobrecapacidad del sector pesquero europeo, resultado de la reducción de los recursos marinos en Europa. En estos momentos no hay ningún acuerdo de pesca vigente y el próximo acuerdo se encuentra en negociación. La Administración española prevé el apoyo a acuerdos privados con algunos países en desarrollo con los que fracase la negociación comunitaria. Este apoyo debería entonces estar sujeto a los mismos criterios de sostenibilidad a los que deberían acogerse los acuerdos comunitarios.

Entre los objetivos del Plan África (MAEC, 2006a) se encuentra la promoción de los intercambios comerciales y de la inversión, con especial atención a las relaciones pesqueras y la seguridad energética. Dicho plan menciona la necesidad de abordar el déficit comercial de España con el conjunto de África Subsahariana; déficit que indica, sobre todo, la dependencia energética respecto de África. Senegal no es, como hemos visto, un productor y exportador de suministros energéticos para Europa¹⁵. Tampoco registra un superávit comercial con España. Cabría entonces recomendar que el plan de acción para Senegal derivado del Plan África –aún en elaboración por parte del MAEC–, que tendrá seguramente en consideración los rasgos diferenciados de las relaciones comerciales entre España y Senegal, tuviera también en consideración tanto la presión medioambiental derivada de las actividades pesqueras como la necesidad para Senegal de ganar equilibrio en su balanza de pagos. Aunque Senegal no se vería específicamente afectado por esta medida que sí será una de las guías para la acción española con el conjunto de la región, conviene recordar que las inversiones extranjeras en recursos energéticos o, en términos más generales, de carácter extractivo, han tenido históricamente un impacto menor en el desarrollo que otros sectores productivos, más intensivos en capital o mano de obra y con mayor capacidad de generar efectos de arrastre para el conjunto de la economía.

2.3. El papel de las remesas

Las últimas estimaciones del gobierno de Senegal elevan el número de senegaleses viviendo en el extranjero a 700.000 personas siendo, de los países miembros de la OCDE, Francia el primer lugar de destino; aunque en los últimos años hayan ganado peso Italia y

¹⁴ De hecho, los pescadores artesanales estarían involucrados en la reciente oleada migratoria, tanto como candidatos a la emigración como en la construcción de las embarcaciones.

¹⁵ Sí lo sería, en cierta medida, para sus socios africanos, por sus actividades de refinamiento de petróleo.

España. Según el INE, 5.718 senegaleses habían entrado en España en 2004. Por su parte, la prensa senegalesa estimaba en septiembre de 2006¹⁶ el número de senegaleses que viven en territorio español en 60.000 personas.

A pesar de la cobertura informativa del fenómeno migratorio con origen en las costas senegalesas, lo cierto es que los flujos de emigrantes senegaleses estarían registrando un aumento similar al que se produjo en el decenio de los noventa. Sí se ha dado, sin embargo, un desplazamiento de las redes de tráfico de emigrantes con destino en Europa por vía marítima; produciéndose un movimiento hacia el Sur, desde Marruecos, y convirtiendo a Senegal en un importante foco de salidas de emigrantes africanos. Los factores que explican la migración senegalesa siguen encontrándose, en buena medida, en la crisis en el ámbito rural, que ha transformado amplias regiones del interior –como la cuenca del cacahuete–, antes lugares de destino de migraciones estacionarias por cosechas, en focos de emigración primero hacia la costa urbana –Dakar absorbe actualmente en torno a un tercio de toda la población del país– y en una segunda fase, hacia Europa. También desempeña un papel relevante la, ya mencionada, crisis del sector pesquero artesanal.

Según datos de la BCEAO, se habría producido un aumento considerable de la llegada de remesas a Senegal en los últimos años –dándose, por ejemplo, un aumento de las transferencias por remesadoras de más de 70% entre 2000 y 2004–. Según datos del Banco Mundial, el importe de remesas y remuneraciones a trabajadores hacia Senegal creció desde algo más de 100 millones de dólares a finales de los ochenta hasta 150 millones en 1996, superando los 500 millones de dólares en la actualidad. En 2005 las remesas de emigrantes ascenderían a 8% del PIB del país. De esta cifra, la proporción de remesas con origen en España sería de aproximadamente 1,6% del PIB; esto es, 12,3% de las remesas totales recibidas desde el extranjero. Las cifras publicadas por el Banco de España indican que las remesas de emigrantes, de más de 96 millones de euros en 2004 y de cerca de 111 millones al año siguiente, habrían superado cualquier flujo de entrada proveniente de España en ambos años –casi 142% y 157% de las exportaciones a España en 2004 y 2005, respectivamente, y una cantidad 6,5 y 1,6 veces superior a la ayuda española en los mismos años–.

Cuadro 4. Datos básicos sobre el envío de remesas de España a Senegal

| | 2004 | 2005 |
|--|------------|-------------|
| Remesas totales en euros | 96.335.868 | 110.739.336 |
| % de las remesas totales emitidas desde España | 2,3 | 2,4 |
| % de las remesas totales recibidas por Senegal | 12,17 | 12,3 |
| % del PIB de Senegal | 1,5 | 1,6 |

Fuente: BCEAO, Banco de España, FMI y cálculos propios

Sin embargo, cabe pensar que el volumen de remesas canalizadas por vías informales y en especie aumentaría sensiblemente las cifras oficiales de remesas de España a Senegal, aunque no existen, por el momento, estimaciones fiables de este flujo. La debilidad de los datos sobre remesas –como consecuencia de la imposibilidad de captar el volumen exacto que se canaliza por vías informales– suele subrayarse en cualquier análisis sobre este tema. Sin embargo, existen motivos para pensar que la magnitud de este flujo –y también los envíos en especie– es superior en el caso de las remesas enviadas a Senegal que en los envíos a otros destinos latinoamericanos. Y esto sería así por el perfil de la inmigración senegalesa, distinto al de la inmigración latinoamericana. En la comunidad senegalesa

¹⁶ Diario *Walf Djiri*, 7 de septiembre de 2006.

parece darse una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia –pequeños comerciantes de artesanía, por ejemplo– que viajan con frecuencia a su país de origen y/o que mantienen relaciones comerciales intensas con Senegal –para la compra de productos de artesanía en el caso de estos pequeños comerciantes– (Cissé *et al.*, 2006). Según expertos en la materia entrevistados en Dakar, las remesas por vías informales podrían constituir entre 40% y 50% del total de las remesas enviadas a Senegal. Esta estimación es, además, consistente con los resultados de encuestas sobre las remesas entre Bélgica y Senegal realizadas por el Banco Mundial (2005), que estiman en 42% el total de remesas que llegan al país africano por canales informales.

Dada la gran escasez de información y datos disponibles tanto sobre el envío de remesas –características de la diáspora, origen por regiones, destino por regiones, etc.– como sobre su uso en destino –usos en consumo, proporción ahorrada, características de los receptores, etc. – cabe insistir en la necesidad, ya resaltada en el informe más general sobre coherencia de políticas para el desarrollo (Olivie y Sorroza, 2006b), de redoblar los esfuerzos en este sentido. También como consecuencia de este déficit, resulta difícil concluir o recomendar en el ámbito de las remesas de emigrantes.

Como punto de partida para este análisis, podrían estar los datos elaborados por la BCEAO sobre modos de transferencia y uso en destino de las remesas para los años 2004 y 2005¹⁷. Como veremos a continuación, el uso en destino depende, en parte, del modo de envío. La BCEAO divide los canales de envío de remesas en dos tipos: clásico y rápido. Las remesas clásicas son las realizadas a través de la banca formal mientras que el envío rápido es el que se realiza a través de remesadoras –como, por ejemplo, la *Western Union*–. Destaca la evolución reciente del peso de cada tipo de envío en el total. A pesar de su mayor coste, las transferencias rápidas han ganado importancia frente a las clásicas (cuadro 5). Aunque ambas modalidades han aumentado en términos absolutos entre 2004 y 2005, las transferencias rápidas lo han hecho en 22,31% y las clásicas en 1,32%. La principal ventaja de las transferencias rápidas frente a las clásicas es su mayor rapidez.

**Cuadro 5. Formas de envío: transferencias clásicas y rápidas
millones de francos CFA y %**

| | 2004 | 2005 | variación |
|-------------------------|----------------------|--------------------|--------------------|
| transferencias clásicas | 210.317 (40,51) a | 213.101 (36,07) | (1,32) (-10,97) |
| transferencias rápidas | 308.804 (59,49) | 377.711 (63,93) | (22,31) (7,47) |
| Total | 519.121 | 590.812 | (13,81) |

a: el paréntesis indica %

Fuente: BCEAO y cálculos propios

La misma institución divide el uso en destino de las remesas de emigrantes destacando tres categorías: la ayuda escolar, el apoyo familiar y la construcción inmobiliaria que absorben más del 90% del uso en destino de las transferencias totales (cuadro 6). Más de la mitad de las remesas, 52,78%, se destinaría, según esta fuente de datos, al sector educativo, contribuyendo por tanto directamente al logro de los ODM –y concretamente al segundo de los objetivos–. Esto se explicaría, sobre todo, con el uso en destino de las remesas rápidas: 82,5% de las remesas rápidas se destinan al sector educativo. Por su parte, las

¹⁷ Esta base de datos desglosa los modos de transferencia para algunos países de origen entre los que no se encuentra España. Por lo tanto, los datos presentados a continuación se refieren al uso en destino del conjunto de las transferencias recibidas o computadas por la banca central, sin un origen específico.

transferencias clásicas se reparten sobre todo entre el apoyo familiar y la construcción – 43,16% y 35,82% respectivamente–. Los envíos a través de la banca formal se destinan, en mayor medida que los envíos realizados a través de otros canales, a la inversión – inmobiliaria en este caso–. Las transferencias informales en efectivo o en especie se dan en mayor medida para las actividades comerciales de importación y exportación.

Cuadro 6. Uso en destino de las remesas de emigrantes en millones de francos CFA y %, media del periodo 2004-2005

| | ayuda escolar | apoyo familiar | construcción inmobiliaria | otros | total |
|-------------------------|--------------------|-------------------|---------------------------|-------------------|------------------|
| transferencias clásicas | 9.764 (4,61) a | 91.379 (43,16) | 75.841 (35,82) | 34.726 (16,40) | 211.709 (100) |
| transferencias rápidas | 283.149 (82,49) | 60.109 (17,51) | 0 (0) | 0 (0) | 343.258 (100) |
| transferencias totales | (52,78) | (27,30) | (13,67) | (6,26) | (100) |

a: el paréntesis indica %

Fuente: BCEAO y cálculos propios

2.4. Inversión directa extranjera

Como es bien sabido, el grueso de los flujos de IDE se da entre países desarrollados y, además, la participación de los países en desarrollo en este tipo de financiación se concentra en unas pocas economías dinámicas, entre ellas, China (García, 2006).

Así, no resulta sorprendente la participación marginal de Senegal en este tipo de inversión. Según datos de la UNCTAD, con unos flujos de entrada de 54 millones de dólares, Senegal tan sólo recibió 0,006% de las entradas totales de IDE en 2005. La evolución reciente del volumen entradas en términos absolutos, en dientes de sierra, no se resume en un alza o un descenso claros (cuadro 7).

Lo que sí resulta evidente es la decreciente participación de Senegal en las inversiones directas mundiales. Ésta ha descendido a la mitad en términos relativos, pasando de 57 millones de dólares de media durante el decenio de los noventa a tan sólo 54 millones el año pasado. Podría argumentarse que esta exclusión de los circuitos financieros mundiales se explica en parte con el auge asiático y, concretamente, con el chino. Sin embargo, África Subsahariana y el grupo de los PMA han logrado aumentar su participación en los flujos mundiales de IDE. La participación del sub-continente africano en las entradas mundiales de IDE se ha duplicado en los últimos 15 años, pasando de 0,972% de media para el decenio de los noventa a 2,016% en 2004. Por su parte, y aunque partiendo de niveles muy bajos, la capacidad de atracción de los PMA prácticamente se ha triplicado, ascendiendo de 0,513% de las entradas mundiales de IDE en los años noventa a 1,506% en 2004 (cuadro 7).

En definitiva, puede decirse que el atractivo de Senegal para el capital extranjero ha sido históricamente muy bajo o incluso nulo. La IDE con destino en Senegal incluso ha perdido peso tanto en el reparto mundial como en relación con la IDE invertida en África Subsahariana o en los PMA.

Cuadro 7. Inversión extranjera directa en Senegal en millones de dólares y %

| | 1990-2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------------------------|-----------|-------|-------|-------|-------|
| Senegal | 57 | 78 | 52 | 77 | 54 |
| % Senegal / total mundial | 0,012 | 0,013 | 0,009 | 0,011 | 0,006 |
| % Senegal / África Subsahariana | 1,183 | 0,793 | 0,369 | 0,537 | - |
| % Senegal / PMA | 2,244 | 1,233 | 0,502 | 0,719 | - |
| % África Subsahariana / total mundial | 0,972 | 1,592 | 2,526 | 2,016 | - |
| % PMA / total mundial | 0,513 | 1,024 | 1,855 | 1,506 | - |

Fuente: UNCTAD y cálculos propios

Los flujos de inversión directa española hacia el país subsahariano han sido escasos en los últimos años. Según datos de la UNCTAD, el FMI y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio español, los flujos medios de IDE española hacia Senegal en el periodo 1999-2004 habrían ascendido a 67.260 euros anuales, esto es, 0,54% de la IDE mundial con destino en el país subsahariano. España sería entonces un inversor marginal –frente a otros inversores como Francia, Alemania o Estados Unidos– en un país que, además, pierde progresivamente su capacidad para atraer este tipo de ahorro externo. Otra característica de las inversiones españolas en Senegal es su carácter errático, con subidas y bajadas pronunciadas en los últimos años, lo que se explica en gran medida con la naturaleza y sectores de inversión, como vamos a ver a continuación.

La división por sectores de los flujos de IDE española hacia Senegal en los últimos años muestra una alta concentración y, más concretamente, el protagonismo de la industria extractiva que en el periodo 1996-2004 explica cerca del 86% de los flujos de inversión directa en Senegal (cuadro 8). Estas cifras se explican, en parte, con la adquisición de la participación estatal en la SSPT, dedicada a los fosfatos de aluminio, por parte de la empresa española Tolsa en marzo de 1998 por un importe superior a 2,1 millones de dólares (EIU, 2005). El sector de la venta, mantenimiento y reparación de vehículos absorbe, por su parte, cerca del 13% de las inversiones anuales en el país africano.

Cuadro 8. Reparto sectorial de los flujos de IDE española hacia Senegal en miles de euros y %

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | total | % |
|---|------|------|-------|------|------|------|------|-------|------|-------|-------|
| extracción minera (no metálicos y ni energéticos) | 0 | 0 | 3.733 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.847 | 0 | 5.579 | 85,96 |
| venta, mantenimiento y reparación de vehículos | 0 | 33 | 797 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 830 | 12,79 |
| actividades anexas a los transportes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 76 | 0 | 0 | 76 | 1,17 |
| otras actividades empresariales | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 5 | 0,08 |
| total | 0 | 33 | 4.530 | 0 | 0 | 0 | 76 | 1.846 | 5 | 6.490 | 100 |

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

No obstante, como veremos a continuación, el reparto sectorial de estos flujos de inversión no refleja adecuadamente la presencia de empresas españolas en el país. Más concretamente, la presencia de empresas pesqueras estaría infravalorada. Esto es así, en primer lugar, porque algunas de las industrias con mayor presencia hicieron fuertes inversiones iniciales en un primer período que no estaría incluido en el periodo de años para el que disponemos de datos sobre los flujos de IDE –las sociedades mixtas con sede en Senegal empezarían a surgir en el decenio de los sesenta–. En segundo lugar, buena parte de estas empresas pesqueras instaladas en Senegal operan bajo la figura de sociedades mixtas y no como empresas extranjeras por lo que no aparecen en las bases de datos de flujos o *stocks* de inversión extranjera.

La base de datos de la DPS, que recoge las principales características de las empresas extranjeras que operan en Senegal –razón social, sector de actividad, capital social y volumen de facturación– indica la presencia de un gran número de empresas españolas en el sector pesquero –aunque se registre también una caída de esta presencia a partir de 2001–, además de la presencia de capital español en los sectores de la extracción minera, los transportes o la construcción.

Siguiendo el análisis relativo al potencial de la IDE para contribuir al desarrollo incluido en el marco más general sobre coherencia de políticas (Olivié y Sorroza, 2006b), puede decirse que este tipo de inversión tiene mayor o menor potencial para contribuir al desarrollo en función de una serie de factores de impacto que muy resumidamente serían los siguientes: (i) un efecto *crowding in* en el sector de destino; (ii) un efecto sobre el cambio estructural; (iii) un cierto sesgo exportador –que no se vea completamente compensado por un aumento de las importaciones o del endeudamiento exterior–; (iv) que se trate de inversiones de nueva planta –frente a fusiones y adquisiciones–; (v) el grado de intensidad en mano de obra; (vi) la generación de vínculos con la industria local; (vii) el respeto de los estándares laborales; (viii) la generación de *spillovers* tecnológicos; (ix) y el uso de tecnologías limpias.

Las inversiones directas españolas en Senegal indican el protagonismo de la extracción minera –concretamente, de la extracción de fosfatos–. Como se ha argumentado en ocasiones anteriores (García, 2006), las industrias extractivas suelen generar menos efectos de arrastre, facilitan menos la transferencia tecnológica, son menos intensivas en mano de obra y, obviamente, facilitan menos el cambio estructural hacia una estructura económica más diversificada que las inversiones dirigidas a otros sectores. Con respecto a las inversiones en el sector pesquero, su impacto en el desarrollo pasaría por su intensidad en mano de obra. Asimismo, los esfuerzos dirigidos a las capacidades de transformación, conservación, enlatado, etc. aumentarían el valor añadido de la producción y exportación senegalesa. Recuérdese también, como se indicó en el apartado correspondiente al análisis de las relaciones comerciales, las denuncias sobre las presiones medioambientales a las que se están viendo sometidos los recursos marinos del país africano.

En este ámbito, puede decirse, sin embargo, que uno de los principales problemas de Senegal está en su escasa capacidad para atraer IDE. Concretamente, y siguiendo el esquema planteado en el marco general sobre coherencia de políticas (Olivié y Sorroza, 2006b), los principales factores *pull* de la IDE a apoyar serían, para el conjunto de los países en desarrollo, la competitividad –de costes o de eficiencia, por ejemplo–, el tamaño del mercado interno y rasgos institucionales como la apertura comercial o la seguridad jurídica. Como ya se ha mencionado, Senegal es un país relativamente abierto desde el punto de vista comercial. En lo que se refiere a la seguridad jurídica y otros aspectos institucionales relativos a las inversiones directas, la recientemente creada APIX, agencia de promoción de las inversiones directamente dependiente de la presidencia del gobierno, tiene entre sus funciones el suministro de información para inversores extranjeros pero ejerce también de ventanilla única para la tramitación de los proyectos de inversión privada en el país¹⁸. En cuanto a la competitividad en costes de la mano de obra, ya se ha señalado que no se trata de una ventaja comparativa que convenga potenciar si se está buscando la promoción del desarrollo, tal y como se entiende este concepto en el Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2005a). Sin embargo, sí se puede apoyar la

¹⁸ <http://www.investinsenegal.com/>

competitividad a través, por ejemplo, de la eficiencia de dicha mano de obra. Este objetivo estaría además alineado con uno de los objetivos incluidos en el plan de desarrollo nacional, que persigue el aumento de la productividad de la mano de obra. En este terreno, cobran particular relevancia los constantes, incluso crecientes, cortes de suministro energético o la escasa fiabilidad del transporte que dificultan sensiblemente el desempeño de la actividad económica en Dakar.

Por otra parte, también hemos visto el peso marginal de las inversiones directas españolas en Senegal, tanto en relación con el conjunto de las relaciones económicas entre los dos países, como si se comparan con las inversiones realizadas por otros países. En este sentido, pueden resultar particularmente útiles los instrumentos de promoción de las inversiones españolas en el extranjero. En una coyuntura de bajos tipos de interés –y, por tanto, financiación privada barata– pueden resultar muy útiles las medidas de promoción no financieras –foros de empresarios, o APPRI por ejemplo– que contribuyen, sobre todo, a disminuir la asimetría de la información de los inversores y, por ello, el riesgo de sus proyectos. Asimismo, de los cuatro ámbitos de actuación de la recientemente creada Casa África, uno es el económico y en él se desarrollarán foros empresariales hispano-africanos, seminarios sobre inversiones, fomento del comercio, pesca o gestión de recursos petroleros; encuentros sobre desarrollo económico y equidad social; seminarios sobre los mecanismos ACP con la UE; y programas de difusión de realidades africanas.

Conviene insistir, una vez más, en la necesidad de que los criterios de apoyo a la internacionalización de la empresa española por parte de la Administración se ajusten a los objetivos de desarrollo que se pretenden lograr en el país de destino, tanto por parte del país receptor como desde la Administración española. Para ello, entre dichos criterios de apoyo deberían incluirse algunos de los factores de desarrollo mencionados más arriba –*spillovers* tecnológicos, acciones de formación, inversiones de nueva planta, o sesgo exportador, por poner algunos ejemplos–. En este sentido, es muy relevante la indicación del Plan África de dirigir el apoyo a la internacionalización de la empresa española a la creación de empleo en los países de destino (MAEC, 2006a). Con el apoyo a empresas que, por su actividad, registren un importante sesgo exportador, se estaría apoyando, además, una inserción comercial más equilibrada del país africano que, como hemos visto, registra un déficit comercial con España en particular. En este sentido, también son cruciales las prioridades sectoriales establecidas por el país de destino de la inversión, que en este caso se recogen en la estrategia de crecimiento acelerado –agricultura y agroindustria; productos del mar; textil; tecnologías de la información y de la comunicación; y turismo, industria cultural y artesanía–.

Algunos de los instrumentos financieros para la promoción de las inversiones españolas en los países en desarrollo son los concedidos por COFIDES, empresa cuya responsabilidad consiste básicamente en apoyar este tipo de proyectos. De COFIDES dependen el FIEX y FONPYME y también otras líneas de financiación con instituciones financieras multilaterales, que para Senegal, se darían a través del BEI que es, en este caso, la institución responsable para los países ACP –línea EFP y facilidad de inversión del BEI–. Según datos del Plan África (MAEC, 2006a), hasta la fecha se han apoyado técnica y financieramente 14 proyectos de inversión española en África Subsahariana por valor de más de 429 millones de euros. Recientemente, se ha aprobado un Real Decreto que modifica sensiblemente los mecanismos de funcionamiento de estos instrumentos de apoyo –RD 1226/2006–. El objetivo de esta modificación es dotarlos de mayor flexibilidad. Así, se elimina el requisito por el cual los apoyos derivados del FIEX y del

FONPYME se restringen a las inversiones directas en fondos propios de empresas en otro país para permitir que las inversiones se den a través de sociedades vehiculares con sede en terceros países. Asimismo, el apoyo, antes limitado sectorialmente a inversiones productivas, se amplía a actividades de exportación, de transferencia tecnológica, subcontratación o franquicias. Sin duda alguna estas dos medidas flexibilizan el uso de los fondos –incidiendo seguramente en un mayor uso de los mismos por parte de las empresas españolas–. Sin embargo, sería también importante valorar en qué medida con esta flexibilización se están relajando también los criterios de desarrollo en destino en la concesión de ayudas. Por otra parte, la actividad general de COFIDES, antes concentrada en los países en desarrollo se incrementa al apoyo a la internacionalización hacia países desarrollados. En qué medida esta ampliación de actividades suponga una merma de la financiación disponible para la internacionalización de la empresa española hacia los países en desarrollo dependerá de la dotación presupuestaria total de COFIDES y del reparto geográfico de dicho presupuesto. Por último, el apoyo financiero de COFIDES –apoyo reembolsable aunque en términos financieros algo más favorables que los de mercado– no se concede en moneda local, con lo que contribuye al endeudamiento externo en divisas de los países en desarrollo. Como veremos en el siguiente apartado, la concesión de nuevas líneas de financiación reembolsable ha de producirse teniendo en consideración criterios de sostenibilidad y de forma coherente con las políticas multilateral y bilateral de condonación de deuda. En caso contrario, se puede incurrir en un círculo en el que un organismo de la Administración condona periódicamente la financiación concedida por otro organismo de la misma Administración. Además, para este caso concreto, al tratarse de financiación en divisas, es crucial la adecuada gestión del riesgo de tipo de cambio.

Por último, conviene insistir en que los campos de actuación señalados no serían compatibles con regulaciones nacionales, regionales o internacionales tendentes a armonizar y liberalizar las normativas sobre IDE en los países en desarrollo. De lo que estamos hablando en este apartado es de apoyar una inserción productiva estratégica desde la Administración española, tal y como dictan los planes de desarrollo senegalés apoyados por la comunidad de donantes, y para ello es necesario que las autoridades senegalesas preserven un margen de maniobra, o *policy space*, en lo relativo a las regulaciones sobre inversión extranjera.

2.5. Deuda externa

No disponemos de datos de los flujos de deuda pública y privada con origen en España y destino en el país africano, ni su peso en relación con otras fuentes de financiación española. No obstante, la presencia casi nula de la banca española en Senegal nos lleva a pensar que la magnitud de la deuda privada es, con toda probabilidad, baja. Por otra parte, dadas las características de la AOD y de las operaciones de cancelación de deuda que veremos en este epígrafe, cabe pensar que el grueso de la deuda pública senegalesa contraída con España se deriva de la concesión de créditos FAD.

En términos más generales, y siguiendo la tendencia general de los países subsaharianos que se encuentran al margen de los circuitos de inversión productiva y en cartera, los créditos y préstamos públicos y privados constituyen la principal fuente de financiación externa de Senegal. En los últimos años, la partida de otras inversiones –compuesta, esencialmente, de créditos y préstamos– ha rondado el 90% de los capitales públicos netos y el 65% de los capitales privados netos de la balanza de pagos (cuadro 9).

**Cuadro 9. Financiación externa de Senegal
en miles de millones de francos CFA y %**

| | 1996 | 2000 | 2005 |
|--|------------|---------|---------|
| Capitales públicos netos | 35,90 | 46,54 | 124,00 |
| Otras inversiones | 46,14 | 40,59 | 116,90 |
| % respecto del total de capitales públicos netos | (128,52) a | (87,21) | (94,27) |
| Capitales privados netos | -4,63 | 128,37 | 151,90 |
| Otras inversiones | -14,78 | 80,21 | 102,40 |
| % respecto del total de capitales privados netos | (319,32) | (62,48) | (67,41) |

a: el paréntesis indica %

Fuente: BCEAO y cálculos propios

Senegal ha registrado tradicionalmente niveles elevados de endeudamiento externo que han llevado al país a formar parte de muy diversas iniciativas internacionales de renegociación, conversión o condonación –13 tratamientos de deuda desde 1981 y hasta el programa HIPC¹⁹–. Senegal formaría parte de ese pequeño grupo de países en desarrollo que ha podido beneficiarse de las iniciativas más ambiciosas de alivio de la deuda, como la reciente MDRI. Por lo tanto, con estas iniciativas de condonación de deuda, las políticas de la comunidad de donantes, y de España entre ellos, estarían siendo, en términos generales, coherentes con los objetivos de desarrollo en el país africano. No obstante, como veremos a continuación, existe un margen de actuación en el que España podría obtener un impacto aún mayor en el bienestar económico y social de Senegal.

Senegal es uno de los 40 países HIPC²⁰, por lo que este programa es el marco para las operaciones de alivio de deuda desde España. Además, es uno de los 20 países que han alcanzado el punto de culminación –en abril de 2004– que, tras el punto de decisión y el alivio temporal de la deuda, abre las puertas a la condonación total y definitiva de la deuda multilateral y bilateral²¹.

En lo que respecta a la deuda multilateral, Senegal se ha beneficiado en los últimos años del alivio financiado con cargo al fondo fiduciario de la iniciativa HIPC; fondo fiduciario que se alimenta tanto de recursos propios del FMI como de las contribuciones bilaterales de países socios de la institución. A finales de enero de 2006, España había contribuido al fondo de la HIPC con 165 millones de dólares de los 3.606 millones de dólares aportados por el conjunto de los donantes (FMI y AIF, 2006).

Pero, además, Senegal se incluyó entre los 17 países HIPC que pudieron acceder a la cancelación de la deuda contraída con el FMI en el marco de la MDRI. A raíz de la cumbre del G8 en Gleneagles en julio de 2005, el programa HIPC dio paso a la denominada MDRI, destinada al alivio definitivo de la deuda multilateral –FMI, Banco Mundial y BAfD– de este pequeño grupo de países²². Estas tres instituciones multilaterales gestionan autónomamente sus respectivas cancelaciones por lo que, cumpliendo Senegal con las condiciones adicionales requeridas por el FMI para el tránsito del programa HIPC al

¹⁹ Para más detalles, ver www.clubdeparis.org

²⁰ Programa integral de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados impulsado por el FMI y el Banco Mundial en 1996 y posteriormente revisado en 1999. Además de unos niveles máximos de renta per cápita y mínimos de deuda externa, para el acceso al programa es necesaria la elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza. Para más información sobre el programa, véase

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>

²¹ Una de las principales novedades de la HIPC con respecto a iniciativas anteriores de alivio de deuda consiste en que las condonaciones incluyen también la deuda multilateral, considerada hasta entonces deuda preferente y no sujeta a cancelaciones.

²² Para más información sobre la MDRI, véase <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>

MDRI –requisitos en materia de políticas macroeconómicas, aplicación de una estrategia de reducción de la pobreza y gestión del gasto público–, la deuda de Senegal adeudada al Fondo –y previa a enero de 2005– fue cancelada en enero de 2006. El importe condonado fue de 145 millones de dólares y se realizó con cargo al fondo fiduciario MDRI-II –financiado en base a aportaciones bilaterales de países socios del FMI–, operativo para los países MDRI con una renta per cápita superior a 380 euros.

Cuadro 10. Servicio de la deuda de Senegal en millones de dólares y %

| | 1998-99 | 2000-01 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|---------|---------|-----------|-------|-------|-----------------|-------|-----------|-------|
| | | | efectuado | | | provisio nal | | previsión | |
| Servicio de la deuda desembolsado | 192,5 | 147,3 | 145,6 | 159,6 | 160,8 | | | | |
| Servicio de la deuda tras alivio HIPC ampliado | | | | | | 171,9 | 164,2 | 153 | 165,7 |
| Servicio de la deuda / exportaciones (%) | 13,5 | 10,9 | 9,5 | 8,7 | 7,6 | 7,6 | 7,2 | 6,4 | 6,6 |
| Servicio de la deuda / ingresos de la administración (%) | 24,0 | 18,6 | 14,1 | 11,8 | 10,1 | 10,7 | 9,6 | 8,4 | 8,5 |
| Servicio de la deuda / PIB (%) | 4,0 | 3,3 | 2,9 | 2,5 | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 1,7 | 1,7 |

Fuente: FMI y AIF (2006)

En cuanto a la deuda bilateral contraída por Senegal con España, ésta también se enmarca en la iniciativa HIPC y las decisiones de condonación siguen integrándose en el Club de París. La llegada de Senegal al punto de culminación en 2004 en el marco de la HIPC supuso la condonación de la deuda bilateral española –deuda comercial y deuda AOD– previa a la fecha de corte –1 de enero de 1983 para Senegal–, tal y como establece el Club de París. En junio de 2005, el Consejo de Ministros aprobó la ampliación de sus compromisos de condonación de la deuda bilateral con los países HIPC en el marco del Club de París²³. Concretamente, se acordó la condonación del 100% de la deuda AOD posterior a la fecha de corte y anterior al 20 de junio de 1999 y la asignación de los fondos de la condonación a programas de conversión de deuda en inversiones públicas en educación, medio ambiente e infraestructuras. Para Senegal, esto supone mover la fecha de corte para la deuda AOD contraída con España de 1983 a 1999, integrando en los acuerdos de condonación o conversión el volumen de deuda AOD –esencialmente, créditos FAD– generado durante 16 años adicionales; esto es, 1,9 millones de euros adicionales. Para el conjunto de los beneficiarios de esta ampliación, esta operación supondrá una cancelación adicional de 2.800 millones de dólares. Los fondos de la conversión serán gestionados por el Banco Mundial quien los canalizará hacia actividades de asistencia técnica en el marco de la estrategia de reducción de pobreza del país. Aún no se han fijado los sectores concretos de destino.

Desde la llegada de Senegal al punto de culminación y hasta la fecha, la condonación de la deuda contraída por el país africano con España se eleva a aproximadamente 65 millones de euros (cuadro 11)²⁴. Esta cifra supera los algo menos de 54 millones de euros que

²³ Resolución del Consejo de Ministros de 8 de julio de 2005. Véase un resumen de los contenidos relativos a la política de condonación de deuda en:

<http://www.mineco.es/Portal/Areas+Tematicas/Internacional/Financiacion+internacional/Gestion+Deuda+Externa/Comunicado+Iniciativas+Deuda+Países+HIPC.htm>

²⁴ Con el tipo de cambio aplicado por el Ministerio de Economía español a 31 de diciembre de 2005 (1 euro = 1,1823 dólares).

computaron como AOD en 2005 (cuadro 2), lo que se explica con la no contabilización como ayuda del principal de los créditos AOD condonados.

Cuadro 11. Condonaciones bilaterales de España a Senegal posteriores al punto de culminación en millones de dólares y euros

| | Importe condonado | | Importe computable como AOD (a) | |
|--|----------------------|---------|---------------------------------------|---------|
| Deuda comercial | 45.439.617,26 | dólares | 45.439.617,26 | Dólares |
| Deuda comercial préstamos públicos (pre-FAD) | 8.109.829,21 | euros | 8.109.829,21 | Euros |
| Deuda FAD principal | 9.334.336,04 | euros | 9.334.336,04 | Euros |
| intereses | 12.221.919 | dólares | 106.347,47 | Dólares |
| | 12.115.571,77 | dólares | 0 | Dólares |
| | 106.347,47 | dólares | 106.347,47 | Dólares |

(a) No toda la deuda condonada se contabiliza como AOD: se excluyen de este cómputo las condonaciones del principal de deuda AOD, como es el caso en los créditos FAD

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, España

En definitiva, España se ha sumado a la iniciativa internacional de alivio de la deuda de los países menos adelantados y más endeudados, contribuyendo a reducir la carga financiera del país tanto a través de sus operaciones multilaterales como a través de las bilaterales. Por tanto, algunas de las recomendaciones sugeridas a la Administración española en relación con la gestión de la deuda externa de los países en desarrollo (Olivié y Sorroza, 2006b) no serían aplicables a Senegal, que es uno de los pocos países que han podido acceder primero a la iniciativa HIPC y luego a la MDRI y que también se han beneficiado de iniciativas bilaterales de cancelación por parte de España.

Frente a los éxitos en la resolución del problema de la deuda conviene insistir, sin embargo, en las recomendaciones dirigidas a evitar el problema del sobreendeudamiento u otros problemas derivados del endeudamiento externo de los países en desarrollo. Sin estas precauciones, el problema resuelto a través de la HIPC y la MDRI podría volver a aparecer en unos años²⁵. En el plano bilateral, conviene entonces destacar la asistencia técnica a los países en desarrollo en materia de deuda externa. Pero además hay un campo de acción más directo para la Administración española en los factores *push*, actuando con cautela en el volumen de crédito que la Administración ponga a disposición de Senegal. Recordemos, en este sentido, la concesión de nuevos créditos AOD en los últimos años y los instrumentos de financiación de COFIDES. Como hemos visto, aún en 2005 se han concedido volúmenes considerables de créditos FAD a Senegal (cuadro 2), lo que los sitúa fuera de la fecha de corte establecida en el acuerdo de ampliación de las operaciones de condonación de deuda, fijada en 1999. Si bien algunos de estos desembolsos corresponden a segundas o terceras fases de ejecución de proyectos plurianuales, la Administración debería quizás extremar las precauciones en la concesión de nuevos créditos AOD para países con la situación financiera interna y externa de Senegal. Siendo los ministerios de Economía y Hacienda y de Industria, Comercio y Turismo los dos principales actores de la cooperación española en el país africano, podríamos encontrarnos en una situación en la que el grueso de la cooperación con Senegal se resume en la concesión de créditos AOD que son posteriormente condonados o convertidos.

²⁵ Cabe señalar, en este sentido, que los datos de deuda de FMI y AIF (2006) prevén un repunte del servicio de la deuda externa de Senegal a partir de 2008 (cuadro 10).

3. Conclusiones y recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación hacen énfasis en los instrumentos bilaterales de la acción económica exterior de España con impacto en el desarrollo de Senegal. Así, este último apartado se ajusta al análisis realizado en los epígrafes anteriores sobre la base de la magnitud y características del comercio, las remesas, las inversiones y los flujos de deuda entre España y Senegal. En primer lugar, algunos ámbitos de las relaciones entre España y Senegal por vía multilateral no han sido abordados en este trabajo. Es el caso del impacto del conjunto de normas que constituyen la AFI en las que participa España y que afectan positiva o negativamente en el desarrollo económico y social de Senegal. En segundo lugar, varias de las recomendaciones ofrecidas a la Administración española a nivel multilateral son de carácter general y no se verán particularmente refutadas o contrastadas en los análisis de caso por países. Un ejemplo sería el del respeto a las normas acordadas en los foros multilaterales (R.3. p. 67 en Olivie y Sorroza, 2006b). El análisis más detallado de este tipo de medidas requeriría, seguramente, de otro estudio de caso aunque quizás debería tratarse de un análisis sectorial. En tercer lugar, sí se han ofrecido diversas recomendaciones para el ámbito multilateral que se podrían contrastar en los estudios de caso por países pero que no se deriva directamente del análisis de los intercambios comerciales y financieros entre las dos economías. La metodología que nos permitiera valorar el *policy space* de la Administración senegalesa en los foros internacionales en los que también está presente España requiere de un estudio diferente al realizado en los dos epígrafes anteriores²⁶.

Por otra parte, varias de las recomendaciones que se ofrecen a continuación para potenciar la coherencia de las políticas españolas respecto del desarrollo de Senegal se enmarcarían en el apartado de cooperación técnica. A este respecto conviene insistir de nuevo en la existencia de compromisos sobre asignación sectorial de la ayuda –como el compromiso 20/20– o los propios ODM, que limitan el volumen de ayuda que se puede destinar al fortalecimiento de las capacidades productivas o comerciales o a la asistencia técnica en materia de deuda externa, entre otras medidas.

R.1. Del análisis realizado en este documento, también se podrían derivar recomendaciones concretas para las relaciones entre España y Senegal que no se contemplaron para el conjunto de los países receptores de ayuda. En lo relativo a las relaciones comerciales entre los dos países, se podría recomendar una mayor vigilancia del impacto medioambiental derivado de la intensidad del comercio de productos de pesca, con especial atención al impacto de la sobre-explotación del sector en la pesca artesanal o de pequeña escala.

R.2 (4). Mejora de la información sobre envío y uso en destino de remesas²⁷

Aunque el Banco de España ya publica información sobre la distribución geográfica por países de los envíos emitidos desde España a partir de 2004, el análisis de las remesas y su posible impacto en el desarrollo en destino podría profundizarse con una mayor generación y difusión de datos sobre dichos envíos. Sería de utilidad la información generada por ésta u otras instituciones sobre el perfil del inmigrante –trabajador por cuenta propia o ajena,

²⁶ Un informe reciente de la UNCTAD sobre África Subsahariana recomienda el refuerzo del *policy space* de las administraciones africanas en la gestión del ahorro externo y la adaptación de las políticas de los donantes a esta necesidad (UNCTAD, 2006).

²⁷ La numeración de las recomendaciones entre paréntesis sigue la del informe general (Olivie y Sorroza, 2006b).

grupo de renta en origen, región de origen, etc.–, el volumen medio de envío, la frecuencia o su capacidad de decisión sobre el uso de la transferencia en destino.

Con respecto al uso en destino, sería de suma utilidad la información sobre el uso e impacto de las remesas a nivel macroeconómico y microeconómico (por familias).

R.3 (7). Apoyo a la inversión directa de empresas españolas sujeto a criterios de desarrollo en destino

En lo que respecta a los instrumentos de apoyo de carácter financiero, dichos criterios serían de aplicación para los créditos FAD, los instrumentos financieros de COFIDES – FIEX y FONPYME– así como a los instrumentos de apoyo del ICO y de CESCE. En términos generales, se lograría una mayor coherencia si se consolidara la coherencia entre los factores de impacto de la IDE en el desarrollo recogidos en el marco general – intensidad en mano de obra, efecto *crowding in*, cambio estructural, efectos de arrastre, etc. – y los criterios de concesión de los instrumentos de promoción internacional de las empresas españolas. Es crucial, asimismo, ajustar los criterios de apoyo a la IDE a las prioridades establecidas en este ámbito por parte del país receptor, en la DSRP y la SCA; prioridades que se concentran, de forma resumida, en los sectores agrícola, pesquero, textil, tecnológico y turístico.

Como ya se ha mencionado, en una coyuntura de financiación barata, pueden resultar aún más útiles los instrumentos de apoyo no financiero tales como los talleres, seminarios o foros de empresarios que aumenten los contactos entre empresarios y los conocimientos de empresarios españolas acerca de la situación económica del país y sus posibilidades reales de inversión. En este ámbito cabe mencionar de nuevo la recientemente creada Casa África.

En las actuaciones de apoyo a la internacionalización de la empresa, convendrá tener en consideración las necesidades comerciales del país que se describen a continuación para las empresas con sesgo exportador significativo.

R.4 (13). Capacidades productivas y comerciales

Dada la estructura primario-exportadora de Senegal, parece pertinente el apoyo de los donantes a las capacidades productivas y comerciales del país. Concretamente, se trataría de centrar esta ayuda en (i) superar la dependencia de su producción pesquera que además, suma una creciente vulnerabilidad medioambiental para el país que también merma el logro del 7º Objetivo del Milenio. Estas ayudas también contribuirían a (ii) equilibrar la balanza de pagos senegalesa que registra un acusado déficit comercial con el conjunto de sus socios comerciales y también con España. Asimismo, la administración española podría (iii) contribuir a la diversificación agrícola de Senegal a través de, por ejemplo, una mejor inserción en cadenas verticales de producción y distribución de productos agroalimentarios –hortalizas, frutas, flores, etc. – que, al ser intensivas en mano de obra, suelen contribuir a una reducción de la presión migratoria hacia las ciudades y hacia el extranjero.

R.5 (15). Asistencia técnica en materia de deuda externa

No existen programas de asistencia técnica con Senegal en materia de endeudamiento exterior impulsados desde órganos de la Administración española. El Banco de España ofrece apoyo técnico en materia de deuda interna, pero concentra sus actividades en América Latina. Cabría la posibilidad de analizar la existencia y margen de mejora de este tipo de apoyo por parte de los organismos multilaterales en los que participa España – BCE, por ejemplo–.

R.6 (16). Competitividad de los factores de producción

La cooperación técnica española en este campo podría centrarse, para Senegal, en el apoyo a la eficiencia de la mano de obra, uno de los objetivos clave seleccionados para la estrategia de reducción de la pobreza del país africano y para la que es clave el suministro eléctrico regular y la disminución de los costes de transporte.

R.7 (17). Apoyo general a las condiciones de impacto de la IDE en el desarrollo

Los programas de la AECI, el CECO y el ICEX, muchos de ellos coordinados con el MIGA, se dirigen precisamente a facilitar la existencia de los factores de impacto en el desarrollo por parte de la IDE. Podrían considerarse estos programas para el apoyo a las condiciones necesarias para que se dé el mayor impacto posible de la IDE en el desarrollo.

R.8 (20). Mejora de las estadísticas sobre países en desarrollo

Con este estudio se vuelve a poner de manifiesto el modo en el que las posibilidades de actuación de los donantes se ven limitadas por la ausencia de información y análisis sobre el destino de las remesas de los migrantes.

R.9 (21). Mayor margen de maniobra para los países en desarrollo en las negociaciones comerciales

A raíz del análisis de las relaciones comerciales con Senegal, esta recomendación podría matizarse para el caso concreto de los acuerdos de partenariato actualmente en negociación entre determinados países subsaharianos y la UE. La eliminación de medidas de protección comercial no recíprocas corre el riesgo de suponer una merma importante para la capacidad productiva y exportadora de Senegal. Dicha eliminación requeriría, por tanto, de un análisis previo y detallado del impacto a corto y medio plazo de la presencia o ausencia de protecciones no recíprocas sobre todos y cada uno de los rubros afectados.

R.10 (22). Revisión de las regulaciones en materia de inversión directa

A la importancia del *policy space* para una inserción productiva estratégica se suma la aceptación explícita de este margen de maniobra para la Administración senegalesa en los planes de desarrollo del país, aprobados por la comunidad de donantes. La puesta en práctica de este principio requiere de su defensa por parte de España en los ámbitos de negociación europeos.

Para terminar, de este trabajo también se desprenden vías adicionales de estudio que podrían arrojar más luz sobre algunas de las posibles coherencias o incoherencias en las

relaciones de España con el país africano. En primer lugar, está la caracterización de la diáspora senegalesa en nuestro país. Un análisis de ciertas características básicas – frecuencia e importe de los envíos de remesas, factores que inciden en la propensión a remitir, capacidad de decisión sobre el uso en destino, etc.– permitiría orientar en mayor medida las actuaciones en materia de co-desarrollo articuladas desde la cooperación española. En segundo lugar, y en base a los datos de la DPS sobre las empresas españolas instaladas en Senegal, se podría realizar un análisis más pormenorizado del impacto de la inversión española en Senegal. La información sobre capital social, volumen de facturación y sector de actividad sumada a un estudio sobre los vínculos con la industria local, la reinversión de beneficios, el número de trabajadores senegaleses por empresa etc. permitiría valorar cada uno de los factores de impacto de la IDE en el desarrollo incluidos en este trabajo.

Bibliografía

Banco Mundial (2005), *Global Economic Prospects 2006. Economic Implications of Remittances and Migration*, Banco Mundial, Washington DC, noviembre.

Barraud (2001), “La cohérence des politiques européennes: conséquences pour les agriculteurs des ACP et les négociations de l’OMC” mimeografiado, junio.

Brown, O. (2005), “Policy Incoherence: EU Fisheries Policy in Senegal”, *Human Development Report Office Occasional Paper 2005/29*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cissé, F; M. Dansokho y A. Diagne (2006), “Migration et développement de l’entreprenariat des migrants sénégalais d’Italie”, mimeografiado, Dakar, febrero.

EIU (2005), “Senegal Country Profile 2005”, The Economist Intelligence Unit, Londres.

EIU (2006), “Senegal Country Report”, The Economist Intelligence Unit, Londres, noviembre.

FMI y AIF (2006), “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Statistical Update”, Fondo Monetario Internacional, marzo

<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/032106.pdf>

García, C. (2006), “Cómo hacer para que la inversión directa contribuya a los Objetivos del Milenio” en Olivie, I. y A. Sorroza, *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, junio.

González, M. y J.M. Larrú (2004), “¿A quién benefician los créditos FAD? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía española”, *Documento de Trabajo, Serie Desarrollo y Cooperación*, DT-DC-04-07, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, noviembre.

Hoebink, P. (2005), “The Coherence of EU Policies: Perspectives from the North and the South”, Centre for International Development Issues Nijmegen, mimeografiado, Bruselas, marzo.

MAEC (2005a), *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 (2005b), *Documento de Estrategia País 2005-2008. Cooperación Española. Senegal*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, diciembre.

MAEC (2006a), *Plan África 2006-2008*, Dirección General de Comunicación Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, junio.

MAEC (2006b), *Seguimiento del PACI 2005. Una mayor orientación de las ayudas hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.

MICT (2005), *La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2004*, Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.

MICT (2006), *La actividad del Fondo de Ayuda al Desarrollo en 2005*, Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.

Naciones Unidas (2002), “Report of the International Conference on Financing for Development”, Naciones Unidas, Monterrey, México.

Olivié, I. (2004), “La nueva arquitectura de la ayuda y sus implicaciones para América Latina: algunas sugerencias para la cooperación española”, *DT nº 2004/14*, Real Instituto Elcano, julio.

Olivié, I. y A. Sorroza (2006a) (coords.), *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, junio.

Olivié, I. y A. Sorroza (2006b) (coords.), “Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica”, *Informes Elcano nº 5*, Real Instituto Elcano, junio.

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.

UNCTAD (2006), “Economic Development in Africa. Doubling Aid: Making the ‘Big Push’ Work”, United Nations Conference for Trade and Development, Naciones Unidas, Ginebra.