

AYUDA, COMERCIO Y CAMBIO ESTRUCTURAL.
¿QUÉ PAPEL PUEDE DESEMPEÑAR ESPAÑA EN VIETNAM?

*AID, TRADE AND STRUCTURAL CHANGE.
WHAT ROLE FOR SPAIN IN VIETNAM?*

Iliana Olivie
Real Instituto Elcano
iolivie@rielcano.org

Recibido: noviembre de 2009; aceptado: febrero de 2010

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar las recientes y crecientes relaciones económicas entre España y Vietnam. Éstas se han manifestado, sobre todo, en un dinamismo comercial (sobre todo de las exportaciones vietnamitas hacia España) y en un aumento exponencial de la ayuda oficial al desarrollo canalizada desde España. Metodológicamente, se parte de un marco teórico de coherencia de políticas para el desarrollo y se recurre a entrevistas cualitativas a elites. Así, se analiza el marco institucional, los flujos comerciales y de ayuda, poniendo el acento en los interrogantes sobre el objeto y tipo de presencia de España en el complejo proceso de cambio estructural del país asiático, de su paso a la categoría de país de renta media, y de su reciente acceso a la Organización Mundial del Comercio. Se detecta, como principal escollo a una mayor coherencia de políticas económicas con el desarrollo, la ausencia de una visión estratégica e integral, desde España, de las relaciones económicas bilaterales y a través de la Unión Europea.

Palabras clave: Ayuda; Comercio; Inversión; Desarrollo; Cambio estructural; Vietnam; España.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the recent and growing economic relations between Spain and Vietnam, that centre on Vietnamese exports to Spain and on Spanish development assistance. From a methodological point of view, this paper is based on a theoretical framework of policy coherence for development and on interviews with elites. Thus, it analyzes the institutional framework as well as trade and development assistance flows. Uncertainties arise in relation to the final goal and the nature of the Spanish presence in Vietnam and to Spain's role in the complex process of structural change in Vietnam, in its transition to the 'middle-income country' category and in its recent access to the World Trade Organization. It identifies Spain's lack of a strategic and comprehensive vision of bilateral and trans-European relations as the main obstacle to a greater level of economic policy coherence for development.

Keywords: Development Assistance; Trade; Investment; Development; Structural Change; Vietnam; Spain.

Códigos JEL: F13, F21, F35, P21.



1. INTRODUCCIÓN.

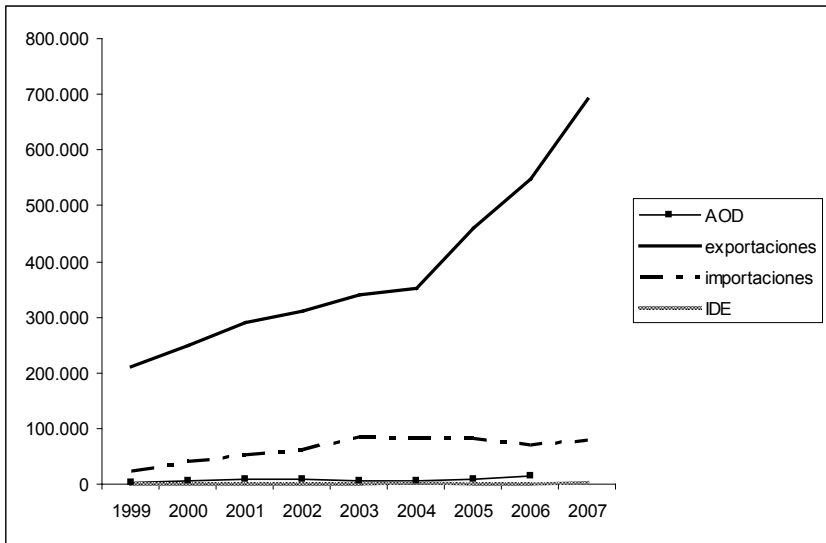
Vietnam ha presentado, en los últimos dos decenios –y como consecuencia del proceso de reforma o *doi moi*– un dinamismo económico sorprendente y poco habitual entre los países en desarrollo, incluso entre los asiáticos. Aún tratándose de un país rico en recursos naturales, ha sabido escapar de la denominada ‘maldición de los recursos naturales’ en la que se han visto atrapados numerosos países latinoamericanos y subsaharianos. A pesar de ser un líder exportador de materias primas como el café y el arroz, este país del sudeste asiático ha sabido llevar a cabo un proceso de cambio estructural conducido por una industria de bienes de consumo no duradero e intensiva en mano de obra. Asimismo, el crecimiento económico se ha traducido no solamente en un proceso más profundo de desarrollo económico, sino que también ha dado lugar a una mejora sostenida de los indicadores sociales –tales como tasas espectaculares de reducción de la pobreza– permitiendo logros indiscutibles en el campo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Bustelo et ál., 2004; Kokko et ál., 2006).

Al igual que ocurre o ha ocurrido en varias de las economías asiáticas más dinámicas de las últimas décadas, uno de los ejes de su estrategia de desarrollo es precisamente la inserción económica exterior: el dinamismo de sus exportaciones y la atracción de importantes inversiones directas han sido una parte elemental del cambio estructural. Esto ha traído consigo la inserción también “formal” en el sistema económico mundial. Así, en los últimos años, Vietnam ha firmado acuerdos económicos y comerciales con la Unión Europea (UE) y Estados Unidos y ha ingresado en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A pesar de los logros alcanzados, esta re-incorporación del país a la arena internacional también plantea una serie de retos en los que el papel de la comunidad internacional resulta crucial para el desarrollo de Vietnam. Dependerá, en parte, de los socios económicos y de los donantes de ayuda de Vietnam –España entre ellos– que se puedan aprovechar las ventajas y minimizar los riesgos de esta nueva etapa en su inserción económica exterior.

Por su parte, en los últimos años, España ha intensificado sus relaciones económicas con Vietnam. Y esto lo ha hecho, fundamentalmente, a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y, en mucha mayor medida, del comercio exterior. El crecimiento de la AOD española hacia el país deriva, por una parte, del giro en la política de ayuda internacional que se produce en España a partir de 2004-2005 y que implica, sobre todo, un crecimiento de los flujos totales de ayuda hacia casi todas las regiones en desarrollo. Por otra parte, Vietnam es el país socio soñado por la comunidad de donantes –registra unas altas tasas de crecimiento y de reducción de pobreza que combina con una gestión eficaz de la Administración pública– lo cual, en un escenario de crecimiento de la ayuda, ha atraído la atención de España como donante. El crecimiento del comercio bilateral se explica, en gran medida, por el crecimiento exponencial de las exportaciones de Vietnam hacia España lo cual es, a su vez, un producto de la estrategia de desarrollo del país asiático (Gráfico 1).

GRÁFICO 1: RELACIONES ECONÓMICAS DE VIETNAM CON ESPAÑA (EN MILES DE EUROS CORRIENTES).



Fuente: OCDE, base de datos online; y Datacomex y Datalnvex (MITC), base de datos online.

En cualquier caso, ni la intensificación de la ayuda, ni la del comercio se dan en el marco de una planificación o agenda integral de la acción exterior de España en el país. Tal y como ocurre con la acción exterior española hacia el conjunto los países en desarrollo, con Vietnam tampoco hay una visión integral de las relaciones (Olivié y Sorroza, 2006a). La primera consecuencia de esta segmentación de la política exterior es para la coherencia de políticas con el desarrollo; en esta ocasión acotada al plano económico.



Así, el objetivo de este trabajo es el de analizar las relaciones económicas –concretamente, la ayuda al desarrollo y el comercio– con un enfoque de coherencia de políticas para el desarrollo¹. Siguiendo el marco teórico, desarrollado en trabajos anteriores, de análisis de las políticas de signo económico articuladas por un donante y con impacto en los países en desarrollo, este trabajo describirá y analizará las consecuencias de la política de ayuda y comercial articuladas por o desde España en el desarrollo de Vietnam (Oliví y Sorroza, 2006b). Así, por coherencia de políticas para el desarrollo se está entendiendo la congruencia entre distintas ramas de la acción exterior (comercial y financiera, por ejemplo) de un país donante respecto del desarrollo de un país o conjunto de países. Según el marco teórico señalado, la coherencia de políticas se refiere exclusivamente a aquéllas de signo económico.

Específicamente, la política de cooperación se analiza en la medida en que, para el caso de Vietnam, tiene un importante componente de comercio e inversión. Así pues, trataremos de ver si las acciones coordinadas desde la Administración española redundan en un estímulo a la Inversión Directa Extranjera (IDE) que presente las siguientes características: (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. En cuanto a las relaciones comerciales, se analizará si (i) facilitan la inserción comercial estratégica de la economía vietnamita en el mercado mundial; (ii) si facilitan el acceso de los productos vietnamitas al mercado español (europeo en este caso); y (iii) si fomentan las capacidades exportadora y productora de la economía surasiática.

Para la elaboración de este trabajo, se complementó el trabajo de “gabinete” con entrevistas en profundidad a élites que incluyeron a los principales agentes de las relaciones económicas entre los dos países². Así, entre abril y mayo de 2008, se concertaron entrevistas con representantes de los órganos de la Administración española responsables de la ayuda al desarrollo, el comercio, la inversión directa y de las relaciones entre los dos países en términos más generales, –tanto en Madrid como en Hanoi–. También se consultó a sus homólogos vietnamitas –ministerios de planificación e inversiones, industria y comercio, finanzas, y asuntos exteriores–; y a personal de las delegaciones en Hanoi de los organismos multilaterales en los que España participa y a través de los cuales se articulan algunas de las políticas que se analizan en este trabajo

¹ Se enmarca así en el proyecto de investigación sobre Coherencia de Políticas Económicas para el desarrollo coordinado por el Real Instituto Elcano.

² Siguiendo la terminología de Dexter (1970).

–Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Comisión Europea, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–. Además, también se pudo contar con la visión de estos últimos, de ONGD (Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo) y de otros expertos en el terreno, sobre las perspectivas de desarrollo en Vietnam³. Algunas personas fueron entrevistadas de nuevo, para la actualización de datos, opiniones e información, en junio de 2009.

Este trabajo recoge, en primer lugar, el marco institucional de las relaciones económicas entre España y Vietnam, que definen, para Vietnam, la agenda de desarrollo local y, para España, la necesidad de alinearse con dicha agenda y, en términos más amplios, de adoptar un enfoque de coherencia de políticas con el desarrollo. El segundo epígrafe describe y valora la ayuda al desarrollo española en Vietnam –en la medida en la que puede dinamizar los lazos financieros o comerciales–. El tercer epígrafe aborda el impacto en el desarrollo del comercio bilateral. La última sección extrae las principales conclusiones que se derivan del trabajo realizado.

2. MARCO INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y VIETNAM.

Existen diversos acuerdos internacionales, normativas europeas, leyes nacionales y otros compromisos que reclaman un mayor grado de coherencia de la acción económica exterior de España con el desarrollo de los países receptores de ayuda –Declaración del Milenio, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Consenso de Monterrey, o Ley 23/1998 de Cooperación Internacional al Desarrollo⁴–. A esta larga lista se habrían sumado recientemente la determinación de la Comisión Europea de aumentar la coherencia de políticas en diversos ámbitos (CE, 2007c), las recomendaciones del último *peer review* de la cooperación española⁵ (OCDE, 2007) y el recientemente aprobado Plan Director de la Cooperación Española para el periodo 2009-2012 (MAEC, 2009).

Al compromiso de la coherencia de políticas se suma, para los donantes, el del respeto a la apropiación (*ownership*) de la agenda de desarrollo del país socio. En este sentido, las relaciones entre España y Vietnam en materia de comercio y de ayuda al desarrollo han de enmarcarse, institucionalmente, en la agenda de desarrollo del propio país asiático, en lo estipulado desde la UE y en los acuerdos bilaterales entre España y Vietnam.

³ La autora agradece al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España el apoyo financiero prestado para la realización del trabajo de investigación cuyos principales resultados se presentan en este artículo. Dicha financiación se enmarca en el II Convenio de Colaboración MAEC-Real Instituto Elcano para el periodo 2007-2008.

⁴ Olivie y Sorroza (2006a).

⁵ Al igual que los demás miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, España se somete regularmente a una evaluación por pares realizada por otros dos donantes miembros de dicho Comité. La más reciente ha sido realizada en 2007 por Austria y Francia.

2.1. LA AGENDA DE DESARROLLO EN VIETNAM: ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA.

El desarrollo económico y social del país se apoya, en primer lugar, en la estrategia de desarrollo socioeconómico para el decenio 2001-2010 aprobada en el 9º Congreso Nacional del Partido Comunista de Vietnam. Esta estrategia ha derivado en dos planes quinquenales, el primero de los cuales cubrió el periodo 2001-2005, siendo el segundo, para el periodo 2005-2010, el PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*) de *facto* y, por tanto, el marco de referencia para los donantes en lo que se refiere a los objetivos de desarrollo y a las metas económicas y sociales (SRV, 2006).

Los objetivos generales de la estrategia de desarrollo coinciden plenamente con los que se establecieron para la estrategia decenal –indicando un alto grado de ‘coherencia interna’–⁶. Los objetivos más específicos para el quinquenio 2006-2010, diseñados para ser mensurables, son los siguientes:

- en el ámbito económico: crecimiento, industrialización, apertura exterior y equilibrio presupuestario.
- en el social: reducción de la pobreza, empleo y educación.
- en el medioambiental: reforestación, acceso a agua potable y refuerzo del uso de tecnologías limpias.

En lo que se refiere al comercio exterior, el objetivo general consiste en alterar –o continuar alterando– el patrón exportador de Vietnam, aumentando el peso de los productos con mayor carga tecnológica a la vez que se reduce el peso de los productos básicos. Para ello, son necesarias diversas medidas que afecten tanto a exportaciones como a importaciones.

Para las exportaciones, el plan persigue una caída gradual de las exportaciones de materias primas –crudo o carbón, por ejemplo– y de las exportaciones agrícolas y en paralelo, una mejora de la calidad y/o del grado de procesamiento de los productos de exportación tradicionales. En cuanto a los productos manufacturados, habrán de mantenerse las exportaciones de productos clave como la ropa o el calzado, pero también habrá de ampliarse la exportación a la construcción naval, los productos mecánicos y eléctricos o la artesanía. Asimismo, habrá de aumentar la calidad del calzado para así extender las exportaciones hacia otros mercados –Japón, Estados Unidos o la UE–. Deberá igualmente crecer la innovación en las exportaciones de muebles de madera y fomentarse la exportación de otros productos de decoración –cerámica, porcelana o bambú– a la vez que se fomenta la exportación de productos electrónicos, informáticos y *software*.

⁶ (i) Mantener un elevado crecimiento económico; (ii) Desarrollo rápido y sostenible; (iii) Mejora de las condiciones de vida materiales, culturales y espirituales; (iv) Dinamizar el proceso industrializador y modernizador; (v) Desarrollar una economía basada en el conocimiento; (vi) Ser una economía industrial moderna en 2020; (vii) Estabilización política, orden y seguridad social; (viii) Protección de la independencia, soberanía, territorio y seguridad nacional; (ix) Fortalecimiento y expansión de las relaciones exteriores y mejora del estatus de Vietnam en la región.

Se insiste, por lo demás, en la necesidad de cautela con las implicaciones, para el sector del vestido, del ingreso en la OMC, dado el aumento que ello supone en la competencia desde otros países asiáticos. En cuanto a las importaciones, la principal meta consiste en controlar el déficit comercial y dar prioridad a la importación de materiales, equipos y tecnología, mientras se limita la importación de productos sustitutivos de la producción local.

Resumiendo, en el ámbito comercial, Vietnam persigue una continuación del cambio estructural y de la alteración del patrón exportador, aumentando paulatinamente la proporción de exportaciones con alto valor añadido y carga tecnológica y adaptando las importaciones a dicho cambio estructural. Para ello es, obviamente, imprescindible la aplicación de medidas de política industrial y comercial, las cuales se mencionan en la misma estrategia de desarrollo (SRV, 2006): aumento de la competencia y coordinación de ministerios en el ámbito nacional y política comercial estratégica en el sector exterior. Esta última se traduce, por ejemplo, en el desarrollo de instrumentos de promoción de las exportaciones –instrumentos fiscales– o en el apoyo a las empresas para actividades de exportación –como serían las actividades de *marketing*–. La estrategia también insiste en la necesidad de recurrir a todas medidas posibles en el marco de la OMC –nación más favorecida, o trato nacional–.

La estrategia de desarrollo descrita ha sido valorada por parte de la comunidad de donantes, poniendo en ocasiones de manifiesto algunas de sus debilidades. La Comisión Europea (CE), por ejemplo, sostiene, en su documento de estrategia para Vietnam, que las metas planteadas por el gobierno podrían ser demasiado numerosas y vagas y que faltaría un orden de prioridades claro entre los distintos objetivos (CE, 2007a).

De hecho, a finales de 2006, un grupo de una quincena de donantes bilaterales y multilaterales –entre los que se encuentra la cooperación española– hizo público un extenso informe que pretende responder a lo que sus autores consideran que es una falta de concreción de objetivos por parte del gobierno vietnamita en la definición de sus objetivos y políticas de desarrollo (VV.AA., 2006). Así, en el informe se seleccionan lo que, a juicio de los autores, deberían ser los cuatro pilares de los esfuerzos a medio plazo: (i) desarrollo de los negocios; (ii) inclusión social; (iii) protección medioambiental; (iv) y una gobernabilidad moderna.

Este diagnóstico de la situación económica y su evolución reciente elude, sin embargo, un análisis del papel que han desempeñado las políticas industrial y comercial en el desarrollo económico y social de Vietnam desde que se iniciara el *doi moi* hace más de dos décadas. Por tanto, también se está omitiendo el impacto en el modelo de desarrollo socioeconómico de Vietnam, de la creciente inserción exterior del país y de la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos y la UE o del ingreso en la OMC. En este ámbito, el informe de los donantes prácticamente se limita a detallar algunos de los retos a los que se enfrenta el país para compatibilizar una amplia batería de medidas económicas de todo tipo –comerciales, industriales, agrícolas, sanitarias, fitosanitarias– con las normas de la OMC. Los propios autores señalan algunos ejemplos de cómo

mantener el apoyo a determinados sectores productivos sin por ello vulnerar la normativa de la OMC; lo cual lleva a pensar que, aunque indirectamente, la comunidad de donantes está asumiendo, en este informe, el papel indispensable y positivo de las políticas industrial y comercial en el desarrollo del país.

2.2. MARCO BILATERAL ESPAÑA-VIETNAM.

Al igual que ocurre con buena parte de los países en desarrollo, no existe un marco de referencia institucional específico para las relaciones económicas entre España y Vietnam. En términos generales, el conjunto de las relaciones exteriores con la región asiática deberían alinearse con el Plan de Acción para Asia y el Pacífico (MAEC, 2008a) mientras que la cooperación al desarrollo debería seguir las directrices del Plan Director para la Cooperación Española (MAEC, 2009).

El Plan Asia-Pacífico –más un informe de actividades de España en la región que un ejercicio de planificación– centra la acción económica en Vietnam en grandes inversiones de infraestructuras, tales como la participación en la construcción del Metro de Ciudad de Ho Chi Minh. Por su parte, el Plan Director clasifica a Vietnam entre los países de ‘asociación amplia’ –algo similar a la antigua categoría de países prioritarios– países con bajos niveles de desarrollo y en los que, en principio, la cooperación española pueda tener un impacto significativo. El principio de coherencia de políticas para el desarrollo -que guía en buena medida el recientemente aprobado Plan Director- no se materializa, sin embargo, en acciones concretas en el país surasiático. Probablemente, este tipo de medidas se recogerán en el marco de asociación-país que vendrá a remplazar el Documento de Estrategia-País para Vietnam (MAEC, 2005), una vez finalizado el periodo de vigencia de este último.

2.3. VÍNCULOS INSTITUCIONALES A TRAVÉS DE LA UNIÓN EUROPEA.

Las relaciones entre la UE y Vietnam se formalizan en 1995 con la firma del acuerdo de cooperación, con cuatro pilares : (i) aumentar el comercio bilateral y la inversión; (ii) la promoción del desarrollo económico sostenido y la mejora de las condiciones de vida; (iii) el apoyo a la reestructuración y transición hacia una economía de mercado y; (iv) la protección medioambiental. Para lograr algunos de estos objetivos, la UE concedió a Vietnam el estatus de Nación Más Favorecida (NMF) en sus relaciones comerciales y puso en marcha sus programas de ayuda en el país asiático.

En el plano comercial, en 2004 siguió un nuevo acuerdo que eliminaba a partir del 1 de enero de 2005 todas las restricciones cuantitativas en el acceso al mercado europeo, de los productos vietnamitas. En cualquier caso, desde el 11 de enero de 2007, las relaciones comerciales entre la UE y Vietnam están marcadas, sobre todo, por el ingreso de Vietnam en la OMC.

En el ámbito de la cooperación, la CE ha desarrollado un documento estratégico que cubre el periodo 2007-2013 (CE, 2007a). El objetivo general de la estrategia está alineado con la agenda internacional, en la medida en que se centra en la reducción de la pobreza. La estrategia de la Comisión designa dos sectores focales –apoyo al plan nacional de desarrollo o *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) y promoción del sistema de salud– y establece una acción adicional –asistencia en comercio e impulso al diálogo estratégico entre la Comisión y Vietnam–.

Esta última es relevante para la coherencia de las políticas europeas con el desarrollo de Vietnam puesto que incide directamente en la capacidad del comercio exterior para tener un impacto en el desarrollo socioeconómico. La asistencia técnica comercial planificada por la CE tiene una doble finalidad: apoyar la apertura económica de una parte y promover una integración más profunda del país en el sistema comercial mundial, de otra. Para ello, se pretende reducir los costes sociales, económicos y medioambientales de la apertura comercial cooperando con el gobierno para cumplir, simultáneamente, con los acuerdos internacionales –facilitar la integración económica en la *Association of South East Asia Nations (ASEAN)*, la capacidad para cumplir con las medidas fitosanitarias o los requisitos medioambientales de acceso a los mercados europeos–.

Por último, en estos momentos, la UE y Vietnam están negociando un Acuerdo de Cooperación y Partenariado que vendría a reemplazar el de 1995. Según un funcionario de la delegación de la CE en Hanoi, el acuerdo en negociación pretende ser más amplio de lo que lo es el acuerdo aún vigente. Se busca incorporar nuevos elementos, como el diálogo político y científico. Se han producido ya tres rondas de negociaciones y está previsto que éstas se prolonguen hasta el año 2010.

3. AYUDA AL DESARROLLO.

3.1. DE RENTA BAJA A RENTA MEDIA.

El hecho de que, probablemente, Vietnam logre superar el umbral de los 1.000 dólares de renta per cápita anual en torno a 2010 acapara buena parte de los debates actuales sobre las perspectivas del desarrollo y el futuro de la cooperación internacional con el país. En prácticamente todos los encuentros mantenidos con representantes de organizaciones de cooperación bilaterales y multilaterales y con representantes del gobierno local se resaltaron las implicaciones positivas y negativas de este ‘ascenso’ que se lee como la superación de la categoría de País de Renta Baja (PRB) a la de País de Renta Media (PRM). A continuación, se repasan algunas de ellas.

Hay que mencionar lo que significa pasar a ser un PRM desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo económico y social. Existe una tendencia a pensar que los PRM son una categoría razonablemente homogénea de países

con unas necesidades y retos de desarrollo particulares diferentes de los que pueden darse siendo un PRB; algo parecido a ser un país ‘emergente’. Sirva de ejemplo que en la introducción del análisis conjunto de donantes referido más arriba (VVAA, 2006), se enumeran una serie de rasgos de tipo económico y social que Vietnam supuestamente tendrá al convertirse en un PRM: “Un país de renta media tiene una economía más compleja y mucho más diversa entre regiones y sectores. [...] Un país de renta media también se caracteriza por la creciente importancia de redes, desde la infraestructura de transportes hasta las cadenas de valor en la agricultura. [...] Y un país de renta media también tiene más actores”⁷.

Esto nos lleva de nuevo a un debate, ya antiguo, sobre la asignación geográfica de la ayuda. Dicho debate fue especialmente vivo en España, hasta mediados de este decenio, dado el gran número de receptores de renta media entre los principales países beneficiarios de la ayuda oficial española. Esto último se explica por la prioridad regional asignada a América Latina y al Norte de África –regiones ambas formadas esencialmente por países de renta media–. De forma resumida, podría decirse que los partidarios de concentrar la ayuda al desarrollo en los PRB se basan en los menores niveles de desarrollo y mayores niveles de pobreza que registran éstos frente a los PRM. Sin embargo, también se puede argumentar que el criterio de renta per cápita –que es el único que separa un PRM de un PRB– es, en el mejor de los casos, peligrosamente insuficiente para realizar una tipología de países por nivel de desarrollo. Además de omitir aspectos sociales del desarrollo, pueden darse situaciones de extrema marginalidad que quedan ocultas tras fuertes niveles de desigualdad de ingreso, por no hablar de la extensa batería de realidades económicas que un criterio como éste no puede captar –cambio estructural, productividad, competitividad, valor añadido y carga tecnológica de la producción, diversidad productiva, etc.⁸–.

Así, pasar a una renta per cápita anual de 1.000 dólares o más puede no tener mayores implicaciones en términos de las necesidades y condiciones de desarrollo del país. No obstante, el ser un PRB o un PRM sí tiene implicaciones para el panorama de la cooperación oficial al desarrollo en el país. Desde un punto de vista operativo, el criterio de la renta per cápita es uno de los que emplean el Banco Mundial y otros organismos multilaterales para diferenciar a los países que pueden acudir a la ventanilla ‘blanda’ –Asociación Internacional de Fomento (AIF)– de los que se ven obligados a acudir a los fondos del BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). El corte se establece, para 2009, en 1.095 dólares de PIB per cápita registrados en 2007. Así, superar esta barrera puede significar para un país perder la posibilidad de captar financiación concesional del Banco Mundial y otros donantes –financiación que en estos momentos asciende a 1.800 millones de dólares anuales, según datos del Ministerio de Finanzas de Vietnam– para pasar a recibir financiación

⁷ Traducción de la autora.

⁸ Algunos elementos de este debate se recogen en Alonso (2007) y en Olivé y García (2009).

en condiciones más similares a las de mercado. Siendo el Banco Mundial uno de los principales donantes en Vietnam, las implicaciones son considerables.

Este tipo de clasificación también determina, en cierta medida, la presencia de otros donantes multilaterales y de la cooperación bilateral oficial en los países en desarrollo. En primer lugar, una parte significativa de los donantes ha tendido, en los últimos años, a concentrar sus esfuerzos en PRB o PMA (Países Menos Adelantados⁹). De hecho, esto explica, al menos en parte, la retirada de varios donantes de América Latina y nos lleva a pensar que algo similar podría ocurrir en Vietnam a medio plazo. Otros donantes –como Alemania o Japón–, por su parte, mantienen líneas de actuación diferenciadas para PRB y para PRM. Así, de forma similar al Banco Mundial, acotan su ayuda no reembolsable a los PRB, ofreciendo exclusivamente ayuda reembolsable a los PRM. En segundo lugar, en los PRM puede resultar más difícil aplicar los denominados ‘nuevos instrumentos de la ayuda’, tales como el apoyo presupuestario o los instrumentos sectoriales. Por ejemplo, el apoyo directo a los presupuestos generales del Estado que se aplica en algunos PMA y PRB –Vietnam entre ellos– puede ser inviable cuando la ayuda se concede en forma de créditos en lugar de donaciones y cuando éstos se dirigen al sector determinados sectores, como el de infraestructuras –tendencia que parece ir apuntándose en el caso de Vietnam–. Para empezar, en el caso de algunos donantes, como el Banco Asiático de Desarrollo, los prestamistas de esta ayuda reembolsable no son las Administraciones, sino empresas privadas que se benefician de la financiación para la ejecución del proyecto.

Algunos de los representantes de la Administración de Vietnam que fueron entrevistados para la elaboración de este estudio también señalaron las ventajas de ‘ascender’ a un PRM. Si bien es cierto que la financiación de los donantes se encarecería, por el mismo motivo, también se haría más abundante. El volumen de fondos al que puede acceder un país en desarrollo en términos altamente concesionales es sensiblemente menor que el que puede recibir en forma de créditos menos blandos. Según este mismo entrevistado, esto resulta particularmente importante en Vietnam donde el siguiente paso en su estrategia de desarrollo requerirá de inversiones masivas en infraestructura a gran escala –de transporte, energéticas...– más difíciles de ejecutar con la financiación disponible en la actualidad. En este mismo sentido, la señal positiva que se envía a los mercados financieros internacionales cuando un país aumenta su renta anual hasta convertirse en un PRM puede mejorar el acceso del mismo a la financiación privada internacional. Según algunos de los entrevistados, una de las claves para la correcta gestión de este nuevo tipo de fondos consistirá en cambiar los sectores de destino a los que se ha dirigido la ayuda internacional hasta la fecha. Habrá que buscar proyectos que

⁹ La lista de Países Menos Adelantados es elaborada por la Secretaría General de Naciones Unidas. Se trata de un grupo de países que, además de clasificarse como PRB por nivel de renta, registran vulnerabilidades específicas de tipo económico o en materia de desarrollo humano (siguiendo los criterios de clasificación del propio organismo).

puedan ofrecer mayores tasas de rentabilidad y nuevas formas de ejecución, como los partenariados público-privados, para asegurar en mayor medida las posibilidades de devolución de los créditos.

En definitiva, más allá del debate más teórico sobre si realmente significa algo o no ser un PRM o un PRB en términos de desarrollo, resulta evidente que el aumento de la renta per cápita en estos niveles implicará un cambio cualitativo para Vietnam. Cambiará la configuración de la comunidad de donantes presente en el país y crecerán y se encarecerán los fondos de ayuda, además de aumentar, quizás, la disponibilidad de financiación privada. La primera consecuencia será para la balanza de pagos: se incrementarán los niveles de endeudamiento exterior y la tasa de servicio de la deuda de Vietnam.

3.2. ESPAÑA COMO DONANTE.

El recientemente aprobado Plan Director de la Cooperación Española (MAEC, 2009) insiste en la necesidad de concentrar crecientemente la ayuda en los países con menores niveles de desarrollo, los que podrían ser los PMA. En tal caso, y a la luz de lo analizado en el anterior subepígrafe, cabe preguntarse cómo debería reaccionar España ante el inminente 'ascenso' de Vietnam a la categoría de PRM¹⁰.

En 2007, la AOD bilateral neta española canalizada hacia Vietnam ascendió a más de 23 millones de euros, manteniéndose la tendencia al alza desde 2004. El fuerte aumento de la ayuda a Vietnam se explica en parte por el mayor peso de la ayuda no reembolsable gestionada por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y con destino en los sectores de infraestructuras y servicios sociales –educación, particularmente– y en sectores productivos. En paralelo, se produce una caída del peso de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), protagonistas de la cooperación con Vietnam hasta 2004, que sin embargo repuntan a partir de 2007 (Cuadro 1).

En febrero de 2008, España y Vietnam firmaron un nuevo programa financiero, el cuarto. Así, se renueva la disponibilidad de créditos FAD por un importe de 268 millones de euros. De esta cantidad, 3 millones se dedicarían a estudios de viabilidad y 200 millones serían destinados a infraestructuras de transporte; concretamente, a una parte de la construcción del metro en Ciudad de Ho Chi Minh. A febrero de 2010, no existe ningún documento público de las autoridades españolas que indique que los 65 millones restantes hayan sido asignados a proyectos concretos. Para esta asignación, diversos ministerios del gobierno de Vietnam tienen que comunicar sus propuestas al Ministerio de Planificación e Inversiones el cual, como institución coordinadora de la ayuda al desarrollo, las remitirá a la Administración española, que tendrá que decidir

¹⁰ Este debate también queda planteado en Peláez (2008).

al respecto. Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Finanzas de Vietnam, los fondos dedicados a los estudios de viabilidad –ya en desarrollo a mediados de 2009– se conceden en forma de donación, mientras que los 265 millones restantes tienen un período de devolución de 17 años, con 2 de carencia, a un interés anual de 0,35%. Del total, el 40% de los fondos se conceden en forma de ayuda ligada: la financiación queda sujeta a la adquisición de bienes y/o servicios en España mientras que el 60% restante se da en forma desligada.

CUADRO 1 : AOD ESPAÑOLA A VIETNAM (EN MILES DE EUROS Y %).

	2004	2005	2006	2007
AOD bilateral bruta	5.081	7.921	15.534	24.316
AOD bilateral neta	4.507	7.065	14.653	23.020
Ayuda reembolsable	(59,63) ^a	(28,69)	(28,25)	(32,28)
AECI	1.884	5.615	10.746	9.919
	(37,08)	(70,89)	(69,18)	(40,79)
MITC	3.177	2.297	1.739	2.880
	(62,53)	(29,00)	(11,20)	(11,85)
Infraestructura y servicios económicos	297	2.121	3.629	8.199
Educación	133	221	2.187	732
Sectores productivos	284	383	2.021	477

^a: Paréntesis indica %.

Fuente: MAEC (2008b) y cálculos propios.

El diseño del cuarto programa no se basa en los resultados de una evaluación formal de programas financieros anteriores. Sin embargo, sí responde a una valoración del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITC), quien considera que la ayuda de este ministerio ha de retirarse de los sectores sociales como la salud o la educación, en los que había estado presente con programas previos. Desde este punto de vista, los sectores sociales deberían ser del ámbito exclusivo de la cooperación de la AECID, mientras que el MITC debería concentrarse en otros como las infraestructuras.

Los créditos FAD son polémicos. Las principales críticas han ido dirigidas a sus dificultades para lograr los dos objetivos marcados para esta herramienta. Por una parte, los créditos FAD buscan la internacionalización de la empresa española. Sin embargo, se suele denunciar que el flujo exportador español se limita habitualmente a la operación enmarcada en el crédito; sin que éste funcione como un capital semilla que lance relaciones comerciales a más largo plazo. Por otra parte, los créditos FAD pretenden contribuir al desarrollo del país que los suscribe y que por ello se endeuda. En este caso, también, una parte importante de los análisis cuestionan el impacto en el desarrollo económico y social de los proyectos financiados con cargo a FAD¹¹. Con frecuencia, se

¹¹ Véase, por ejemplo, González y Larrú (2004).

explica la debilidad de dicho impacto con la incorrecta identificación de las necesidades de desarrollo y del proyecto financiado con cargo al FAD¹².

Ciertamente, la Administración de Vietnam ha identificado la debilidad de las infraestructuras de transporte y energéticas como uno de los principales cuellos de botella para profundizar en el desarrollo socioeconómico del país. Uno de los mecanismos para superar dicho cuello de botella sería la financiación exterior –que hoy se dirige al sector productivo, tras haberse concentrado en los sectores del gas, del petróleo y el inmobiliario en los noventa (Leproux y Brooks, 2004)–. Así, en este sentido, la identificación del sector de infraestructuras de transporte y energéticas no parecería ser la principal debilidad de este crédito FAD. Pero, por otra parte, cabe preguntarse si, dentro de este sector, la construcción de una red de metro en Ciudad de Ho Chi Minh puede identificarse como una de las prioridades, si las condiciones financieras del préstamo son adecuadas dada la situación financiera del país, o hasta qué punto un 40% de ayuda ligada está desplazando las posibilidades de apoyar el tejido productivo y empresarial local. En general, para el caso concreto de Vietnam, la respuesta que se suele dar a estas preguntas es el alto grado de apropiación de Vietnam de su propio proceso de desarrollo y como receptor de ayuda. Así, algunas de las personas entrevistadas para este trabajo señalaron que el elevado número de donantes en el país y el interés de los mismos por canalizar su ayuda reembolsable han generado algo parecido a una ‘guerra de precios’ gracias a la cual Vietnam puede beneficiarse de financiación ‘muy blanda’.

Al margen del mayor o menor grado de apropiación que el país receptor haya podido o querido ejercer en éste u otros programas financieros, sí nos preguntamos en qué medida esta operación está teniendo en consideración algunos de los criterios que identificamos, en estudios previos, como ‘factores de impacto en el desarrollo’ en las operaciones de inversión (Olivé y Sorroza, 2006b). Estos factores son: (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.

La respuesta es que este programa financiero no tiene en cuenta, explícitamente, ninguno de ellos, al margen de que de forma colateral pueda generarse algún efecto en el empleo o una cierta transferencia tecnológica.

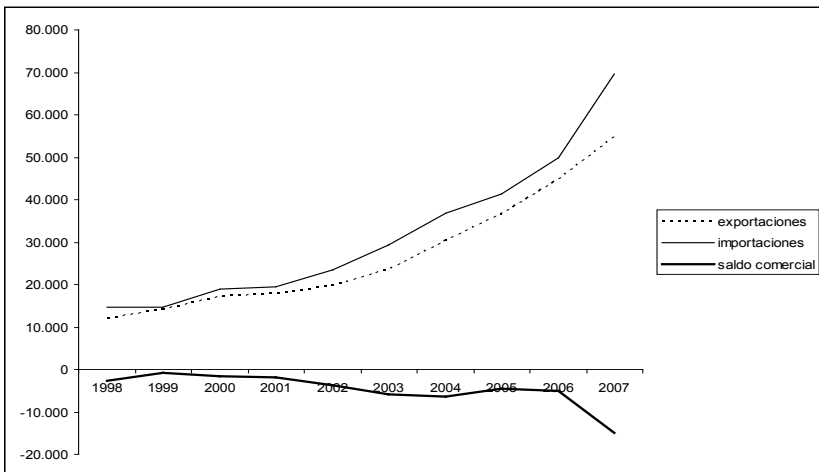
¹² El crédito FAD se encuentra en estos momentos en proceso de reforma que consistirá en dividir el instrumento en dos. Uno de ellos será gestionado desde la AECID y se volcará en mayor medida en el objetivo de desarrollo mientras que el otro, gestionado desde el MICT, enfatizará la finalidad de internacionalizar la empresa española. No obstante, por el momento esta reforma no afecta a la financiación reembolsable comprometida con Vietnam, previa a la reforma.

Y es que no existe ningún documento de estrategia u otra herramienta de planificación pública de los créditos FAD en Vietnam –ni de este crédito en particular– que recoja la necesidad de incidir en alguno de estos aspectos para un mayor impacto en el desarrollo del país receptor de la inversión.

4. COMERCIO.

A pesar de partir de niveles muy bajos hace una veintena de años, el comercio exterior de Vietnam ha sido particularmente dinámico en los últimos años. Según la OMC, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios han crecido a medias anuales de 18% y 19%, respectivamente, en el período 2000-2007. Así, en el último decenio el déficit comercial se multiplica por más de cinco –pasando de 2.669 millones de dólares corrientes en 1998 a casi 15.000 millones en 2007– (Gráfico 2). Estructuralmente, estos datos reflejan la política industrial y comercial de Vietnam: el apoyo a las exportaciones se ha traducido, con éxito, en un aumento de las mismas mientras que las medidas de fomento de la industria manufacturera derivan, inevitablemente, en una mayor dependencia tecnológica del exterior con el encarecimiento de las importaciones que ello supone. El empeoramiento del saldo comercial en el último año se explica con la actual crisis económica mundial y, más específicamente, con la caída de los precios del petróleo.

GRÁFICO 2: COMERCIO EXTERIOR DE VIETNAM (EN MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES).

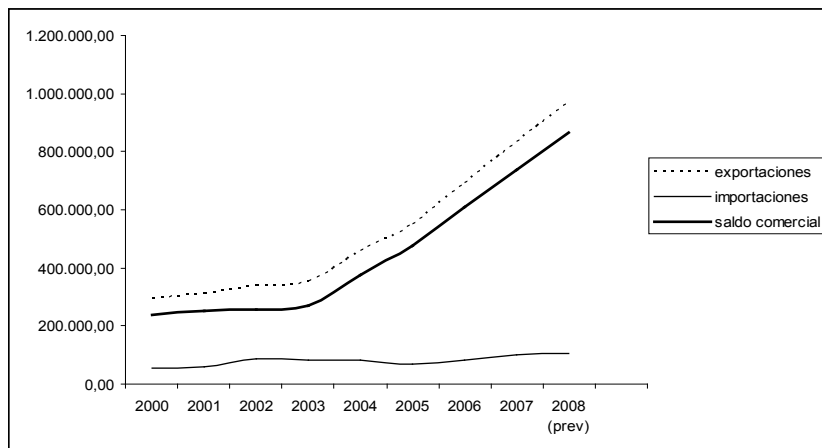


Fuente: OMC, base de datos online.

El comercio bilateral con España sigue una evolución diferente. Los datos de MITC muestran el dinamismo alcanzado, en los últimos diez años, por unas importaciones y exportaciones que partían de unos niveles muy bajos. Pero, a diferencia de lo que ha ocurrido con el conjunto de sus socios comerciales, Vietnam salda su comercio con España con un superávit que aumenta en paralelo a las exportaciones. En el actual decenio, el saldo comercial bilateral ha crecido a un ritmo de más del 30% anual, pasando de unos 237 millones de euros en 2000 a más de 866 millones en 2008 (gráfico 3). Como veremos a continuación, el patrón exportador, por su parte, sí es similar al que mantiene Vietnam con el conjunto de sus socios comerciales.

El ranking de principales socios ha cambiado en los últimos años, como resultado de las políticas de apertura y cambio estructural, pero también fruto de factores externos como las crisis asiáticas de finales de los noventa o de la recesión de 2001. En los noventa, los principales destinos de exportación eran los centros de consumo en Asia: los cuatro dragones¹³ y Japón. Sin embargo, con la caída del consumo a raíz de las crisis de los noventa, Vietnam diversificó sus exportaciones que empezaron a dirigirse también hacia Europa occidental, Estados Unidos, Australia y China. De hecho, según datos del EIU (2006), Estados Unidos ha pasado de recibir poco más del 7% de las exportaciones vietnamitas en 2001, a más de 20% en 2005.

GRÁFICO 3: COMERCIO BILATERAL VIETNAM-ESPAÑA (EN MILES DE EUROS CORRIENTES).



Fuente: Datacomex, base de datos online y cálculos propios.

Así, según datos de la OMC, los principales socios comerciales de Vietnam son China, Singapur, Taiwán, Japón y Corea del Sur como orígenes de importación,

¹³ Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong.

y Estados Unidos, la UE de los 27, Japón, Australia y China como principales destinos de exportación. A pesar del dinamismo del comercio bilateral, España aparece, pues, como un socio comercial marginal para el país asiático.

Según la OMC, de los cerca de 55.000 millones de dólares en exportaciones en 2007, casi el 89% fueron exportaciones de mercancías. Con las importaciones ocurre algo similar: el mismo año, 10% se corresponden con servicios y más del 90% con bienes. En otras palabras, el comercio exterior de Vietnam es, sobre todo, un comercio de bienes. Además, según datos de la misma fuente, destacan las manufacturas con más del 53% de las exportaciones totales: aunque Vietnam sea un importante exportador de petróleo o incluso líder en mercados de materias primas como el caucho, el café o el arroz (EIU, 2006), el proceso de cambio estructural y diversificación productiva queda plasmado en su comercio exterior.

Las importaciones vietnamitas desde España se concentran en productos semi-manufacturados y bienes de equipo; más concretamente hierro y acero; productos químicos –colorantes y curtientes y, en menor medida, medicamentos–; maquinaria específica para ciertas industrias y otros bienes de equipo. Parecería que este patrón de importaciones es coherente con la estrategia de industrialización de Vietnam, puesto que las compras al exterior se concentran en insumos necesarios para la producción y exportación manufacturera. En cambio, en las exportaciones a España predominan los bienes de consumo no duradero –calzado, textiles y confección y otras manufacturas de consumo–. También, tienden a aumentar los bienes de consumo duradero, como los muebles y, por encima de estos últimos, los alimentos –pierden protagonismo el azúcar, el café y el cacao, pero aumentan las exportaciones de productos pesqueros– (Cuadro 2).

Vietnam se caracteriza por una inserción comercial exterior estratégica que apoya el cambio estructural interno y que se ha traducido en un patrón comercial sensiblemente diferente al del patrón ‘clásico’ entre países en desarrollo y desarrollados y muy similar al de las economías asiáticas que han presentado un mayor dinamismo en los últimos decenios. Predominan las exportaciones vietnamitas de bienes de consumo no duradero y, de forma incremental, de bienes de consumo duradero, mientras que las importaciones se concentran en bienes de equipo e insumos (Bustelo et ál., 2004).

Este proceso responde, como vimos en el primer epígrafe, a la estrategia de desarrollo socioeconómico y, más específicamente, a las medidas adoptadas en materia industrial y comercial. Vietnam persigue el cambio estructural –mayor peso del sector manufacturero, a costa de una importancia menor del primario– y el aumento del valor añadido y la carga tecnológica de su producción manufacturera –pasando de la producción de bienes de consumo no duradero, como el calzado, a la de bienes de consumo duradero, como los muebles. Las medidas comerciales e industriales combinan la protección de determinadas industrias clave, con el fomento de las exportaciones cuyos ingresos permiten la financiación del proceso de desarrollo.

CUADRO 2: PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN DE VIETNAM CON ESPAÑA (EN MILES DE EUROS)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (prev)
<i>Exportaciones</i>								
Calzado	123.032	137.002	152.178	179.582	195.023	200.873	200.528	272.087
Textiles y confección	81.438	84.020	59.445	83.309	92.046	135.501	175.818	223.725
Azúcar, café y cacao	42.112	32.584	43.775	52.183	70.669	104.441	137.279	149.817
Muebles	20.446	22.201	23.987	36.353	49.680	44.932	53.418	47.023
Otras manufacturas de consumo	18.524	22.287	27.867	27.065	28.689	29.691	36.251	53.826
<i>Importaciones</i>								
Colorantes y curtientes	15.125	20.383	19.851	18.174	15.106	8.860	11.974	10.535
Otros aparatos eléctricos	1.987	4.613	6.835	7.905	4.029	5.303	1.910	2.009
Maquinaria para ciertas industrias	11.175	6.202	5.011	4.783	1.871	4.457	3.568	6.814
Maquinaria para uso general industrial	4.069	4.554	8.888	2.698	4.125	5.868	9.555	8.094
Medicamentos	2.052	2.372	2.689	5.315	4.386	4.902	6.992	8.598

Fuente: Datacomex, base de datos online.

Por todo ello, en los últimos años, Vietnam ha buscado la formalización de sus relaciones comerciales mediante la firma de acuerdos con sus principales socios y mediante el ingreso y participación activa en organismos comerciales regionales e internacionales. En 2001, se produjo la firma de un tratado de comercio bilateral con Estados Unidos que supuso la caída del arancel medio a los productos vietnamitas del 40% a tan sólo 3-4%. El impacto de la firma del acuerdo fue inmediata: en 2002, las exportaciones a Estados Unidos se habían multiplicado por más de 2. De hecho, EIU (2006) explica el dinamismo exportador de los últimos años con el renovado acceso al mercado norteamericano. En lo que respecta al acceso al mercado europeo, además del acuerdo de cooperación firmado en 1995, Vietnam disfruta del régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), del que gozan numerosos países en desarrollo. A escala regional, Vietnam forma parte de la ASEAN. Según algunas de las personas entrevistadas, este acuerdo regional ha avanzado más en sus dos pilares de seguridad y social, quedando rezagados los avances en materia económica. No obstante, Peláez (2008) no comparte esta opinión,

y enfatiza los esfuerzos recientes de Vietnam en pasar a formar parte activa de acuerdos y tratados en diversos planos económicos sobre comercio e inversiones. En cualquier caso, el hecho más destacado en materia de política comercial es seguramente el ingreso, el 11 de enero de 2007, de Vietnam en la OMC.

Las implicaciones del ingreso en la OMC coparon una parte importante de las entrevistas mantenidas en Hanoi con delegaciones extranjeras, representantes de la Administración vietnamita, ONGD internacionales y otros expertos.

¿Por qué accede Vietnam a la OMC? Para algunas de las personas entrevistadas, los motivos son, sobre todo, políticos. Es la forma de enviar una señal clara –tanto nacional, como regional e internacional– de que las reformas económicas iniciadas hace más de dos décadas con el *doi moi* son irreversibles. En este sentido, es también la forma de establecer un imperativo externo a algunas reformas internas consideradas cruciales desde algunos sectores de la Administración, pero que se enfrentan a importantes resistencias y presiones por parte de otros sectores –algunos de ellos dentro de la misma Administración–. Éste es el caso, por ejemplo, de la reforma del sector de las empresas estatales que registra, por lo general, indicadores mediocres de competitividad y productividad, pero que goza de un poder político considerable y que sigue acaparando una parte importante de la producción nacional.

Buena parte de los entrevistados insistieron en los motivos económicos, claramente por encima de otras consideraciones políticas. Para algunos, el ingreso en la OMC no es más que el paso lógico en el marco de la estrategia de desarrollo articulada desde los ochenta: se estaría consolidando la inserción económica exterior; un elemento clave del modelo de desarrollo de Vietnam. Para otros, el principal motivo del ingreso sería la garantía de acceso a los principales mercados de consumo mundiales. Mantener un volumen elevado de exportaciones ha sido una de las principales vías de mantener, hasta muy recientemente, tasas de crecimiento económico cercanas a los dos dígitos. Sin embargo, al igual que le ha ocurrido a otros países en desarrollo en las últimas décadas, Vietnam empezó a enfrentarse a intentos, por parte de algunos destinos importantes de exportación, de restringir el acceso de los productos vietnamitas. Las exportaciones vietnamitas se han incrementado vertiginosamente y esto, desde algunos países importadores, se leyó como una amenaza a algunos sectores de producción local. Uno de los ejemplos de mayor repercusión mediática fue el del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. El ATV, que reemplazaba desde 1995 al Acuerdo Multifibras, preveía el fin, en 2005, de la posibilidad, para los importadores, de establecer contingentes a la importación de estos productos, o de discriminar entre países de origen de la importación. Llegado el momento, tanto Estados Unidos como la UE adoptaron medidas para evitar o retrasar, en la medida de lo posible, el fin de las medidas de protección comercial. Desde este punto de vista, para Vietnam, el acceso a la OMC estaría dotando al país de mayores garantías de acceso

a sus principales destinos de exportación, limitaría las posibilidades de que sus principales socios levanten barreras comerciales de forma arbitraria y, en términos más generales, permitiría la expansión de los mercados a escala mundial –más allá de acuerdos comerciales de carácter bilateral o regional–.

Sin embargo, el ingreso en la OMC ha implicado una serie de problemas o retos que, desde el punto de vista de varias de las personas entrevistadas para este estudio, no fueron del todo previstos por parte de la Administración de Vietnam. En primer lugar, en lo que respecta al acceso a mercados, algunos de los socios comerciales de Vietnam han denunciado ante la OMC el hecho de que el país asiático no tiene una ‘economía de mercado’ y esto puede ser utilizado como una herramienta de protección comercial desde los países de destino de las exportaciones vietnamitas. Por otra parte, la Administración de Vietnam también se ve ahora en la necesidad de defender el mantenimiento del régimen de SPG por parte de la UE. Esto nos lleva a un segundo problema, más general, que tiene que ver con la capacidad de la Administración para asimilar las reformas derivadas del ingreso en el organismo multilateral.

Efectivamente, el ingreso en la OMC ha implicado una serie de reformas previas y posteriores a la adhesión en todo tipo de ámbitos, trascendiendo la esfera meramente comercial: algunas de las medidas de política industrial y comercial aplicadas en Vietnam –créditos a la exportación, ventajas fiscales a la exportación– no son admisibles en el marco de la OMC (Chaponnière et ál., 2008). Algunas de las reformas previas al ingreso han sido la revisión de los subsidios a la exportación y de las exigencias de componentes locales en la producción, o la concesión de trato nacional a la inversión extranjera –la reformada ley de empresas equipara los derechos de empresas nacionales y foráneas–. Otras normativas revisadas o en revisión son las relativas a corrupción, quiebra, comercio o licitación pública. Por otra parte, para llegar a ser reconocida como una ‘economía de mercado’, Vietnam tendrá que profundizar en la reforma de su Administración y de sus empresas públicas. Otra exigencia a medio plazo es la reforma financiera –apertura a la entrada de la banca comercial extranjera, entre otras medidas–.

Existen muy diversas opiniones sobre si esta serie de reformas impulsará o limitará el proceso de desarrollo económico y social en Vietnam. Este debate, que se enmarca en otro mucho más amplio sobre el papel del Estado en los modelos de desarrollo y sobre los éxitos y fracasos de políticas industriales y comerciales activas (Bustelo et ál., 2004), estuvo también presente en las entrevistas mantenidas en Hanoi para la elaboración de este trabajo. Al margen de que los beneficios superen o no los costes del ingreso en la OMC, lo que sí es evidente es que el país se enfrenta a la eliminación o transformación de algunas medidas de política económica que han sido clave para la estrategia de desarrollo económico y social iniciada hace dos décadas. En definitiva, se reduce el *policy space* de Vietnam quien se ve, por éste y otros motivos, obligado a replantear su estrategia de desarrollo en el medio y largo plazo. Esto significa que la apropiación de su estrategia de desarrollo también se ve minada.

El mencionado análisis conjunto de donantes sobre la estrategia de desarrollo del país (VV.AA., 2006) y algunas de las personas consultadas argumentan que, en realidad, la OMC tan sólo obliga a reformular o rediseñar medidas de apoyo comercial e industrial, sin necesidad de eliminarlas por completo. De hecho, si no fuera así, no sería posible que la OMC contara entre sus países miembros con tal pluralidad de países y con tal diversidad de sistemas económicos. Pero esto nos lleva de nuevo al problema de la capacidad de la Administración –y del país en general– para manejarse en este nuevo entorno económico. Para llevar a cabo este proceso de adaptación son necesarios técnicos, juristas y economistas con un conocimiento profundo de la estructura económica del país, del sistema económico y comercial mundial y de los mecanismos de funcionamiento de la OMC. Según señalaron los mismos representantes de la Administración vietnamita, el país no dispone, en estos momentos, de estos recursos humanos.

Esta situación, descrita por los representantes de la Administración de Vietnam, ONGD independientes, algunos donantes y otros expertos, se da a pesar de los programas de apoyo a las capacidades comerciales y productivas puestos en marcha por algunos donantes multilaterales y bilaterales. Le Thuc et ál. (2004) repasan la actividad de los donantes en este ámbito. Este estudio destaca por su importancia el programa MUTRAP (*Multilateral Trade Policy Assistance Programme*) de la UE dedicado a la capacitación en medidas sanitarias y fitosanitarias, el STAR (*Support Trade Acceleration Project*) de la cooperación estadounidense o el ROO (*Rule of Origin*) de la sueca; este último como apoyo al desarrollo de la legislación relativa a las normas de origen. Asimismo, según los mismos autores, diversos donantes, incluido el Banco Mundial, habrían suministrado apoyo técnico con miras al ingreso del país en la OMC.

Uno de estos donantes es la CE, quien ha concluido recientemente MUTRAP II; programa que da continuidad a MUTRAP I, mencionado más arriba, y que pretende responder a las nuevas necesidades que surgen como consecuencia del ingreso en la OMC. Este programa se inició en 2005 con un presupuesto que supera los 5 millones de euros y que identificó como principal beneficiario al –entonces– Ministerio de Comercio –hoy fusionado con el de Industria–. Entre finales de 2006 y principios de 2007 se llevó a cabo una evaluación interna *mid term* de esta iniciativa que ofrece, en términos generales, una visión positiva en términos de pertinencia, eficiencia y eficacia. MUTRAP II habría contribuido a alertar a las autoridades vietnamitas sobre la disparidad de temas a los que se tienen que enfrentar como consecuencia del ingreso en la OMC. Los principales problemas que surgen en la aplicación del proyecto tendrían que ver, sobre todo, con problemas de descoordinación entre donantes (CE, 2007b). La evaluación *ex post* recoge problemas similares, además de alertar de diversas deficiencias en la identificación y diseño del programa –como, por ejemplo, la falta de definición en el perfil de los beneficiarios–. No obstante, el proyecto habría

sido un éxito lo cual ha dado lugar, incluso, a una tercera fase ya en marcha¹⁴ (CE, 2008).

En el marco general para el análisis de la coherencia de políticas (Olivié y Sorroza, 2006b), se identifican tres mecanismos generales mediante los cuales el comercio exterior puede tener un impacto positivo en el crecimiento y el desarrollo socioeconómico: (i) el acceso a los principales mercados de consumo; (ii) una inserción exterior estratégica (iii) y el fomento de las capacidades productivas y exportadoras. Para Vietnam, la dimensión comercial es quizás, en estos momentos, la más importante de sus relaciones económicas exteriores. Resulta evidente, a la luz del análisis expuesto en este epígrafe, que existe un margen importante para promover la coherencia de políticas para el desarrollo en este campo, tanto por parte de la comunidad de donantes, en general, como por parte de España en particular.

Ya se ha señalado en análisis anteriores (Steinberg, 2006; Olivié y Sorroza, 2006b) la importancia de que los acuerdos comerciales multilaterales no vulneren, en su intento por armonizar las normas comerciales a nivel mundial, el *policy space* de países en desarrollo, cuando el uso de ese margen de maniobra puede resultar crucial –como es el caso para Vietnam– para profundizar en el proceso de desarrollo económico en marcha. Asimismo, Vietnam ha accedido a la OMC, entre otras cosas, para ver garantizado su acceso a los principales mercados de consumo. En este sentido, es importante que los principales importadores no cometan abusos de ley –individualmente o en sus políticas articuladas a través de la UE– para amparar barreras comerciales de dudosa aceptación en el marco legal de la OMC. En tercer y último lugar, dada esta situación, parecen particularmente pertinentes los programas de asistencia técnica en capacidades comerciales y productiva. Éstos podrían mejorar las posibilidades para la economía de Vietnam de afrontar los retos planteados por el ingreso en la OMC. Aunque ya se han puesto en marcha y ejecutado varios de ellos, durante algunas de las entrevistas realizadas para este estudio, diversos actores pusieron de manifiesto las necesidades patentes en la adaptación a las normas de la OMC. Quizás hagan falta más o mejores programas de capacitación en materia comercial. Recuértese que en estos casos la correcta identificación de las necesidades del país y la adecuación de los formadores a dichas necesidades resultan cruciales para el éxito de los proyectos.

Aunque es comprensible que las autoridades españolas muestren cierta inquietud por el creciente déficit por cuenta corriente que se registra con la economía vietnamita, también podría argumentarse que las medidas más sostenibles en el medio y largo plazo para España consistirían en dinamizar las exportaciones españolas –mediante, por ejemplo, fórmulas que pasen por una mayor competitividad y productividad o instrumentos de apoyo a la internacionalización que repercutan en el conjunto de la economía– que por cerrarse a las importaciones vietnamitas indiscriminadamente.

¹⁴ Puede encontrarse información completa acerca de MUTRAP III en la siguiente página web: <http://www.mutrap.org.vn/en/default.aspx>.

5. CONCLUSIONES.

A pesar de los éxitos alcanzados en los últimos años, en estos momentos Vietnam está viviendo una coyuntura económica difícil. En 2008, a las pérdidas recurrentes en el mercado de valores de Ciudad Ho Chi Minh¹⁵ se había sumado el crecimiento de la inflación (Kokko et ál., 2006; Pincus y Vu Thanh, 2008), cuyo control se convirtió entonces en una de las prioridades del gobierno¹⁶, marcando un giro respecto del objetivo prioritario que, hasta esos momentos, había sido el crecimiento económico. No obstante, en 2009, las consecuencias de la crisis económica mundial han vuelto a desviar la prioridad hacia el crecimiento. La propia crisis ha relajado las presiones inflacionarias y, de paso, el déficit por cuenta corriente –que sin embargo, repuntaba a partir de mayo de 2009–. La caída del déficit se debería, sobre todo, a unas menores importaciones de *inputs* para el sector manufacturero que ya no puede abastecer a los países desarrollados al mismo ritmo. Aunque la caída de las ventas manufactureras al exterior se ha visto parcialmente compensada por las exportaciones de productos agrícolas –alimentadas, en parte, por el repunte de los precios– y matizada por el bajo coste de los productos de exportación manufactureros, lo cierto es que el menor ritmo de las exportaciones está creando problemas de desempleo que tienen sus repercusiones en la estabilidad social. Además, en este sentido, el menor déficit por cuenta corriente también se está viendo compensado por unas entradas menores de inversiones directas (EIU, 2009).

Aunque parte de los problemas económicos que el país arrastra ya desde antes del contagio de la crisis internacional se explica por factores externos, para algunos como Pincus y Vu Thanh (2008), también se están poniendo de manifiesto algunos fallos económicos estructurales. Puede decirse que Vietnam se encuentra en un punto de inflexión: tras superar con éxito su especialización primaria, corre ahora el riesgo de ver atrapada su economía en una industria ligera, intensiva en mano de obra y generadora de empleo, pero también dependiente de capital y tecnología extranjeros y con escaso valor añadido. Tal y como se ha visto en la agenda de desarrollo del país y como manifestaron la casi totalidad de las personas entrevistadas durante el trabajo de campo, autoridades y expertos parecen ver claro que la respuesta está en girar hacia una producción industrial más intensiva en capital y tecnología y con mayor valor añadido.

De hecho, se han dado pasos en esta dirección como muestra el mayor crecimiento de la producción de bienes de consumo duraderos, como los muebles, frente al crecimiento de la de no duraderos, como el calzado. No obstante, las fuentes entrevistadas insisten en que existen importantes obstáculos a superar para poder realizar cambios más profundos en el proceso

¹⁵ *Viet Nam News*, 15 de mayo de 2008, p. 19.

¹⁶ Así lo plantea el discurso del Primer Ministro Nguyen Tan Dung ante la 12ª Asamblea General del 6 de mayo de 2008.

de cambio estructural. Uno de los más citados es la escasez de recursos humanos cualificados: insuficiencia de empleados y directivos para un sector empresarial más intensivo en tecnología e inadecuación de los cuadros técnicos de la Administración para responder a los retos de una creciente inserción económica y política exterior. Otro obstáculo importante a considerar son las deficiencias de infraestructuras, particularmente las de transporte y energéticas (Pincus y Vu Than, 2008). Algunas personas consultadas también citaron la necesidad de reformar el sistema financiero, de profundizar en la inclusión social y de afrontar los graves riesgos medioambientales¹⁷.

La principal pregunta que consideramos que debe hacerse la Administración española es qué papel quiere desempeñar en este proceso de cambio estructural y cómo va a actuar en este punto de inflexión en la reforma económica, que previsiblemente tomará un nuevo impulso cuando se superen las consecuencias de la crisis económica actual. Más allá de las visiones parceladas que han caracterizado la acción económica exterior de España, a continuación se ofrece una serie de recomendaciones con miras a incrementar la coherencia de políticas económicas para el desarrollo económico y social de Vietnam, en especial en los ámbitos de la cooperación internacional y del comercio.

Se recomienda alinear las herramientas de apoyo a la internacionalización de la empresa española con varios de dichos 'factores de impacto en el desarrollo'. Algunos ejemplos son los Fondos de Inversión en el Exterior (FIEX), el Fondo de Inversión para la Pequeña y Mediana Empresa (FONPYME) y los instrumentos gestionados por el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). Para el caso de Vietnam es particularmente importante que esto también sea de aplicación para los créditos FAD. Es muy probable que una medida en esta dirección también beneficie al tejido empresarial español en su conjunto, atendiendo a las necesidades específicas de las pequeñas y medianas empresas que suelen enfrentarse a mayores obstáculos en el proceso de internacionalización.

La necesidad de Vietnam de dotarse de un mayor *policy space* en el marco de la OMC también es importante en el plano comercial. Las posiciones que la Administración española defienda, en este campo, ante la OMC serán por tanto de vital importancia.

El análisis sobre las relaciones económicas España-Vietnam ha puesto de manifiesto la necesidad de ofrecer un acceso predecible y estable derivado de los compromisos adquiridos a nivel internacional. El acuerdo comercial entre la UE y Vietnam y, sobre todo, la pertenencia de los países de la UE y Vietnam a la OMC debería garantizar derechos y obligaciones para ambas partes. Las posiciones que defienda España ante sus socios europeos, o con ellos ante la OMC, pueden tener importantes implicaciones para el comercio exterior y el conjunto de la economía de Vietnam.

¹⁷ Por citar tan sólo un único ejemplo significativo, el delta del Mekong, que concentra una parte importante de la producción del país, es enormemente vulnerable a una subida del nivel del mar.

Unas mayores capacidades productivas y comerciales se han identificado como una de las limitaciones importantes para la profundización en el desarrollo económico y social de Vietnam. No sólo hacen falta más programas de apoyo como los de la CE, el fondo fiduciario de la OMC o las herramientas de la UNCTAD, también es necesaria una mejor formulación de los programas y una mejor adecuación a las necesidades del país.

Por último, el diseño de la acción económica exterior está parcelado. A pesar del esfuerzo por crear un Plan de Acción para la región, se sigue echando en falta una posición institucional integral ante la región o el país. Una alternativa a la situación actual podría ser la elaboración de documentos-país que trasciendan el ámbito de la cooperación al desarrollo e incluyan los principales objetivos en materia de comercio o inversiones.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alonso, J.A. (dir.) (2007): *Cooperación con países de renta media*, Estudios Internacionales, Editorial Complutense e ICEI, Madrid.
- Bustelo, P.; García, C. y Olivie, I. (2004), *Estructura económica de Asia oriental*, Economía Actual, Akal, Madrid.
- CE (2007a): “Vietnam – European Community Strategy Paper for the period 2007 to 2013”, Comisión Europea, Bruselas.
- CE (2007b): “Mid-Term Evaluation of Multilateral Trade Assistance Project Vietnam (MUTRAP II). Final Report”, Comisión Europea, Bruselas, febrero.
- CE (2007c): “EU Report on Policy Coherence for Development”, Comisión Europea, Bruselas, noviembre.
- CE (2008): “Final Evaluation of Multilateral Trade Assistance Project Vietnam II (MUTRAP II). Final Report”, Comisión Europea, Bruselas, junio.
- Chaponnière, J.R.; Cling, J.P. y Bin, Z. (2008): “Vietnam Following in China’s Footsteps : The Third Wave of Emerging Asia Economies”, mimeografiado, abril.
- Dexter, A. (1970): *Elite and Specialized Interviewing*, Northwestern University Press, Evanston.
- EIU (2006): *Vietnam Country Profile 2006*, Economist Intelligence Unit, Londres.
- EIU (2009): *Vietnam Country Report 2009*, Economist Intelligence Unit, Londres, mayo.
- González, M. y Larrú, J.M. (2004): “¿A quién benefician los créditos FAD? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía española”, *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 1(4), 69-104.

- Kokko, A.; Tran Toan T.; Le Thanh F., y Vu Xuan Nguyet, H. (2006): "The Harmonization of Aid and Trade Policies: The Case of Vietnam", documento presentado en *OECD Policy Dialogue with Non-Members on Aid for Trade: From Policy to Practice*, OCDE y Gulf Organization for Industrial Consulting, Doha (Qatar), 6-7 de noviembre.
- Le Thuc, D.; Nguyen Thi Thanh, H.; Nguyen Thu, H. y Tran Thi H. (2004): "Mobilising Investment for Development: The Role of ODA", *Working Papers on International Investment*, n.º 2004/6, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, diciembre.
- Leproux, V. y D.H. Brooks (2004): "Viet Nam: Foreign Direct Investment and Postcrisis Regional Integration", *ERD Working Paper*, n.º 56, Banco Asiático de Desarrollo, septiembre.
- MAEC (2005): *Documento de Estrategia-País 2005-2008. Cooperación Española. Vietnam*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- MAEC (2008a): *Plan Asia Pacífico 3. 2008-2012*, Dirección General de Asia-Pacífico, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- MAEC (2008b): *Seguimiento del PACI 2007*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- MAEC (2009): *Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid.
- MITC (2007): "Informe Económico y Comercial. Vietnam", Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid, abril.
- OCDE (2007): "Peer Review Spain", *OECD Journal on Development*, off-print, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- Olivié, I. (2003): "La lucha contra la pobreza en los países de renta media", *Boletín* n.º 36, Real Instituto Elcano, diciembre.
- Olivié, I. y García, C. (2009): "¿Dónde debe ir la ayuda? Propuesta de un índice de desarrollo para la asignación internacional de la ayuda", *comunicación presentada en la XI Reunión de Economía Mundial*, Universidad de Huelva, 20-22 de mayo.
- Olivié, I. y Sorroza, A. (2006a) (coords.): "Coherencia para el desarrollo: recomendaciones para España en materia económica", *Informes Elcano* n.º 5, Real Instituto Elcano, junio.
- Olivié, I. y Sorroza, A. (2006b) (coords.): "Coherence for Development: Economic Recommendations for Spain", *Working Paper*, n.º 14/2006, Real Instituto Elcano, agosto.

- Peláez, A. J. (2008): "Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas. Análisis estratégico para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y de la presencia de España en Vietnam", *Documento de Trabajo 27/2008*, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), Fundación Alternativas.
- Pincus, J. y Vu Thanh, T. A. (2008): "Vietnam: A Tiger in Turmoil", *Far East Asian Economic Review*, mayo, vol. 171, n.º 4, pp. 28-34.
- SRV (2006): *The Five Year Socio-Economic Development Plan 2006-2010*, Socialist Republic of Vietnam, julio.
- Steinberg, F. (2006): "Comercio y crecimiento" en Olivie, I. y A. Sorroza, *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid, julio, cap. 1, 47-90.
- VV.AA. (2006): "Aiming High. Vietnam Development Report 2007", *Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting*, Hanoi, diciembre.