



El Plan África y las relaciones comerciales y de inversión entre España y el África Subsahariana en el contexto de los EPA

Ainhoa Marín Egoscozabal (Dir.), Carmen Lafuente Ibáñez,
Patricia Garrido Llamas

Documento de Trabajo 36/2009

El presente documento se ha realizado con el apoyo del Convenio de colaboración de 19 de julio de 2007 entre el Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la Universidad Autónoma de Madrid y la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC).



FUNDACIÓN
alternativas

Ainhoa Marín Egoscozabal

Miembro del grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Es doctora en Economía por la UNED y profesora de economía internacional de la Universidad Nebrija. Ha trabajado como economista para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA).

Carmen Lafuente Ibáñez

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la UNED. Profesora de métodos cuantitativos de la Universidad Antonio de Nebrija, donde ha sido coordinadora del Doctorado en Dirección Internacional de Empresas. Investigadora en diferentes proyectos de consultoría en prospectiva económica.

Patricia Garrido Llamas

Licenciada en Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales por ICADE, se encuentra actualmente en la fase de investigación del Máster Oficial de Relaciones Internacionales y Estudios Africanos de la UAM. Desarrolla su actividad profesional en el campo de la cooperación al desarrollo y es miembro del grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

Nuestro agradecimiento por la colaboración prestada y la información recibida de las siguientes instituciones: Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES); Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación (CESCE), Secretaría de Estado de Comercio y Turismo y el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX).

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Ainhoa Marín Egoscozabal, Carmen Lafuente Ibáñez
y Patricia Garrido Llamas

ISBN: 978-84-92424-57-3

Depósito Legal: M-5463-2009

Impreso en papel ecológico



Índice

Abstract	5
Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	12
2. El contexto europeo de relaciones comerciales y de inversión con el África Subsahariana: los EPA	14
2.1 Los Acuerdos EPA (<i>Economic Partnership Agreements</i>)	14
2.2 Las relaciones comerciales europeas con el África Subsahariana	16
3. Estado actual y evolución del comercio y la inversión española en el África Subsahariana	20
3.1 El comercio de España con el África Subsahariana: productos y principales países	20
3.2 La inversión de España en el África Subsahariana: sectores y principales países	27
4. El Plan África (2006-2008) y la internacionalización de la empresa española	32
4.1 La internacionalización de la empresa española	32
4.2 Antecedentes del Plan África (2006-2008)	34
4.3 Plan África: instrumentos de apoyo al comercio y la inversión	35
5. Análisis del impacto de los instrumentos comerciales y de inversión del Plan África (2006-2008)	51
5.1 ¿Se han incrementado los flujos a consecuencia del Plan?: impacto sobre los flujos comerciales y de inversión	51
5.2 ¿Se han fortalecido los instrumentos a consecuencia de los compromisos recogidos en el Plan?: impacto sobre el fortalecimiento de los instrumentos	53

5.3 ¿Cuáles son los instrumentos percibidos como más importantes y qué influencia tienen entre ellos?	55
5.4 Impacto y coherencia sobre el desarrollo	57
6. Conclusiones y recomendaciones finales	60
Índice de Tablas y Gráficos	63

Siglas y abreviaturas

ACP	África, Caribe y Pacífico
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
APPRI	Acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones
ATAS	Asistencia Técnica a los países del África Subsahariana
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
EFP	European Financing Partners
EPA	Acuerdos de Asociación Económica
FAD	Fondo de Ayuda al Desarrollo
FEV	Fondo para Estudios de Viabilidad
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
ICEX	Instituto Español de Comercio Exterior
IED	Inversión extranjera directa
IFD	Instituciones de financiación del desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PMA	Países menos adelantados
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



Abstract

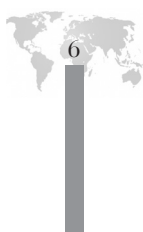
El Plan de Acción para África 2006-2008 (o Plan África) es muestra del interés renovado de España en el continente. Para la Administración española, el Plan África ha sido la respuesta a la necesidad de asumir retos de mayor calado y al aumento de la presencia española en el África Subsahariana. El Plan, aprobado en mayo de 2006, señalaba específicamente, en el apartado económico, el objetivo de contribuir a “la promoción de los intercambios comerciales y de la inversión, en coherencia con el peso relativo de España en la economía mundial”.

Para el logro de estos compromisos que España asume en el África Subsahariana, el Plan enumera una serie de instrumentos que han de ser utilizados con renovado esfuerzo para la entrada de las empresas y productos en los mercados africanos, como los créditos concesionales del Fondo de Ayuda al Desarrollo y el Fondo de Estudios de Viabilidad, la red de oficinas comerciales, instituciones como el ICEX, COFIDES y CESCE, o como los acuerdos bilaterales para la promoción recíproca de inversiones (APPRI) –utilizados tradicionalmente por la Administración para el impulso de la actividad empresarial en el exterior–. Este documento analiza y valora los instrumentos y acciones de las instituciones mencionadas, sobre la base de los objetivos económicos contenidos en el Plan África 2006-2008, desde una dimensión pro desarrollo y en el contexto de los Acuerdos de Asociación Económica (EPA), negociados recientemente entre la Unión Europea y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). El documento concluye señalando una serie de recomendaciones para el próximo Plan África 2009-2012, actualmente en proceso de elaboración.

The Action Plan for Sub-Saharan Africa 2006-2008 or “Africa Plan” drawn up by the Spanish Government illustrates the emerging interest for Africa, which is also observed in the European agenda in the context of the recently initialized Economic Partnership

Agreements (EPAs). The Plan Africa contains specifically a line of action to encourage the strengthening and diversification of economic exchanges, as well as the encouragement of investment, traditionally weak in the historical relations between Spain and Sub-Saharan Africa.

These goals are to be obtained via a number of well known instruments that aim traditionally at fostering the internationalization of Spanish companies (such as concessional finance and the Fund for Feasibility Studies, the network of commercial offices, through institutions like ICEX, COFIDES, CESCE, or Agreements for the Promotion and the Reciprocal Protection for Investment, among others). The Africa Plan makes a commitment to strengthening these instruments so that the promotion of the activities of the Spanish companies is both beneficial and sustainable for African economic and social development. This document analyses the recent trends in trade and investment between Spain and Sub-Saharan Africa, and assesses them in light of the proposed economic goals contained in the Africa Plan 2006-2008, from a pro-development dimension, an also in the context of the recently negotiated EPAs. The document finalizes outlining a number of recommendations for the next Africa Plan 2009-2012 currently under elaboration.



Resumen ejecutivo

El África Subsahariana es objeto de interés económico y político creciente, tanto en el contexto europeo como en el caso español. En el contexto europeo, el creciente interés político y económico en el continente africano ha llevado a la Unión Europea (UE) a revitalizar su agenda comercial en África. La puesta en marcha, en enero de 2008, de nuevos acuerdos comerciales, denominados EPA (*Economic Partnership Agreements*), modifica el marco regulatorio de las relaciones comerciales –y en el futuro de inversión– de las empresas europeas en África.

En el contexto español, el Plan de Acción para África 2006-2008 (en adelante Plan África) es muestra de ese interés renovado de España en el continente. Para la Administración española, el Plan África ha sido la respuesta a la necesidad de asumir retos de mayor calado y al aumento de la presencia española en el África Subsahariana. El Plan, aprobado en mayo de 2006, señalaba, específicamente en el apartado económico, el objetivo de contribuir a “la promoción de los intercambios comerciales y de la inversión, en coherencia con el peso relativo de España en la economía mundial”.

Para el logro de estos compromisos que España asume en el África Subsahariana, el Plan enumera una serie de instrumentos –utilizados tradicionalmente por la Administración para el impulso de la actividad empresarial en el exterior– que han de ser utilizados con renovado esfuerzo para la entrada de las empresas y productos en los mercados africanos. Estos instrumentos son los siguientes: las oficinas comerciales de España en el exterior y las actividades del ICEX, los fondos concesionales de ayuda

al desarrollo “fondos FAD” y los fondos de estudio de viabilidad (FEV), la actividad financiera de COFIDES (Compañía Española de Financiación del Desarrollo) y CESCE (Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación), los Acuerdos firmados entre España y los países africanos para la promoción y protección recíproca de las inversiones (APPRI) y los instrumentos de carácter multilateral de apoyo a la inversión –a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y las instituciones de financiación al desarrollo europeas (homólogas de COFIDES)–.

El Plan África plantea, además, que la defensa de los intereses de las empresas españolas “ha de suponer, al mismo tiempo, un beneficio para las economías locales y redundar en mayor desarrollo económico y social para los países africanos”. El propio Plan enfatiza, en este sentido, el compromiso de España de afianzar las buenas prácticas de los operadores españoles y la responsabilidad social corporativa de la empresa española en África. Como resultado de este compromiso, el Plan establece un ambicioso marco donde se conjugan formalmente intereses económicos y políticos para España junto con aspectos de desarrollo humano y lucha contra la pobreza en África. Dado que el Plan recoge una serie de instrumentos de apoyo a la empresa española en el exterior, que arrastran importantes debates, abiertos hace tiempo, sobre la incoherencia en algunos de ellos, el Plan es un reflejo de la complejidad de simultanear los objetivos de las diferentes políticas españolas con los instrumentos de los que hoy se dispone, sin aportar, sin embargo, soluciones a viejos debates sobre créditos FAD, fondos FEV y créditos a la exportación CESCE.

En lo que se refiere a los resultados cuantitativos del Plan sobre el incremento de los intercambios económicos España-África, cabe destacar que el África Subsahariana continúa siendo un área de reducida importancia en términos de exportaciones y de inversión española en el exterior. A pesar de que las tasas de crecimiento (sobre todo de exportaciones con destino al África Subsahariana) han ido significativamente en aumento en la última década, estos países siguen representando, en términos relativos, una mínima parte de la actividad exterior de la empresa española, que está concentrada en un número muy reducido de países. En comparación con otros países europeos, se observa una concentración geográfica similar, pero España sigue siendo un socio comercial de mucha menor importancia para África que Francia, Alemania o el Reino Unido. A pesar de esto, conviene resaltar que nuestras exportaciones con destino a países africanos crecen a un ritmo significativamente mayor que las de los países europeos mencionados. Se podría afirmar, por tanto, que aunque los flujos de comercio e inversión española presentan una tendencia creciente, el Plan África 2006-2008 no ha contribuido a incrementar la importancia relativa del comercio y la inversión española en África Subsahariana, ni a la diversificación geográfica.

En lo que se refiere a los objetivos de fortalecimiento institucional y promocional, durante la vigencia del Plan se han establecido tres nuevas oficinas comerciales en Nairobi (Kenia), Accra (Ghana) y Malabo (Guinea Ecuatorial), que vienen a añadirse a las ya existentes, y una nueva consejería comercial ha sido establecida en Guinea Ecuatorial. Además, en términos de apoyo institucional, se han firmado durante la vigencia del Plan nuevos acuerdos de protección de inversiones con Senegal, Angola y Mauritania, y están pendientes de firma con Mozambique, Cabo Verde, Mali, Burkina Faso, Costa de Marfil y la República Democrática del Congo. Igualmente, algunos de los instrumentos han creado líneas específicas de apoyo a la empresa española para el comercio y la inversión en el África Subsahariana.

En definitiva, se podría afirmar que el Plan ha servido para que los instrumentos clásicos de apoyo a la internacionalización de la empresa española y las instituciones que los gestionan (públicas y público-privadas) otorguen un mayor nivel de atención y de financiación al África Subsahariana. Algunos de estos nuevos instrumentos destinados a África son demasiado recientes para que se puedan sacar conclusiones determinantes, ya que requerirán un tiempo para madurar. Sin embargo, la efectividad, en términos de incremento de los flujos, no parece haber acompañado al mayor despliegue institucional, ni a la mayor dotación financiera para las operaciones de negocio en África Subsahariana. La Administración española debería tener en consideración las siguientes propuestas para la elaboración del II Plan África (2009-2012):

- Primero: los instrumentos que el Plan África plantea son, en esencia, los mismos instrumentos comerciales y de inversión que tradicionalmente se han utilizado como apoyo de la Administración española y, por ello, sería conveniente realizar una valoración general en relación con su eficacia en el contexto africano. Es posible que el riesgo percibido de hacer negocios en estos países continúe siendo un factor determinante para explicar el reducido atractivo de los mercados africanos para la empresa española, pero la posible falta de conocimiento de los diferentes instrumentos que minimizan estos riesgos es también un elemento que considerar.
- Segundo: el Plan África asume un cierto automatismo en compatibilizar el objetivo de impulsar las actividades económicas de las empresas españolas en el exterior con el objetivo de desarrollo de las propias economías africanas. Conviene señalar que los efectos *per se* de las exportaciones y de la inversión sobre el desarrollo no tienen por qué ser automáticos y/o uniformes, y que esos efectos pueden ser tanto positivos como negativos (desincentivo de las capacidades locales, efectos negativos para el medio ambiente, distorsión de la competencia, creación

de empleo precario, fomento de la corrupción, etc.). El Plan África recoge, además, el compromiso de fortalecer controvertidos instrumentos de apoyo a la internacionalización, como los créditos FAD o los seguros CESCE. Los primeros son instrumentos generadores de deuda externa española y, aunque es cierto que pueden cubrir una necesidad en el país receptor, actúan a costa de un mayor endeudamiento. Podrían, por tanto, aparecer incoherencias entre políticas que simultanean procesos de condonación de deuda e instrumentos de apoyo a la empresa que generan, en paralelo, más deuda. De cara al nuevo Plan África 2009-2012, se requiere un replanteamiento de los créditos FAD, que avance firmemente en la coherencia de las políticas, garantizando su impacto positivo en el desarrollo de los países receptores.

- Tercero: siendo en cualquier caso muy positiva la inclusión de criterios pro desarrollo (creación de empleo, transferencia de tecnología, fortalecimiento del tejido empresarial local, entre otros) en algunos de los instrumentos tradicionales de apoyo a la internacionalización empresarial, sería recomendable establecer sistemas de medición de los impactos de la actividad empresarial, con la posibilidad de aplicar instrumentos que ya son habitualmente utilizados para la valoración de proyectos de cooperación al desarrollo.
- Cuarto: el Plan África 2006-2008, en su apartado sobre las relaciones comerciales y de inversión con África, no hace mención a otros temas relacionados con el comercio internacional y se limita a una enumeración de instrumentos, compromisos y sectores prioritarios. Sin embargo, algunos temas relacionados son actualmente de obligada referencia y, por ello, para una futura perspectiva más coherente sobre las potenciales implicaciones sobre el desarrollo de los instrumentos de apoyo a la empresa, sería recomendable incluir temas transversales relacionados con el incremento de los precios de los alimentos, la Organización Mundial del Comercio o la denominada “Ayuda para el Comercio”.
- Quinto: dado que la publicación del Plan África 2006-2008 se realizó durante el proceso de las negociaciones para los EPA entre la UE y el África Subsahariana (momento de importantes incertidumbres en relación con el desenlace de las negociaciones para el 2007), el Plan no establece compromisos específicos una vez iniciado el funcionamiento de los acuerdos. Sin embargo, teniendo en cuenta que en enero de 2008 se iniciaron un importante número de EPA, sería especialmente importante que España defendiera una postura de puesta en marcha y evaluación de éstos en términos de pro desarrollo, en tanto en cuanto se ha configurado un escenario que supone para las empresas españolas mayor apertura comercial y más facilidades de inversión a medio plazo.

Por ello es clave que, de cara al Plan África 2009-2012, los instrumentos de apoyo a las exportaciones y a la inversión española se fortalezcan en esta línea pro desarrollo, con lo que se realizaría una contribución clave a la necesaria coherencia de políticas en España. Para ello, sería importante una mejor coordinación entre los diferentes actores de la Administración pública, que permita que la posición española se fortalezca en la búsqueda de objetivos comunes –de promoción del comercio, la inversión y el desarrollo– en beneficio mutuo en las relaciones entre España y el África Subsahariana.

1. Introducción

El África Subsahariana es objeto de interés económico y político creciente tanto en el contexto europeo como en el caso español. En el contexto europeo, el creciente interés político y económico en el continente africano ha llevado a la Unión Europea (UE) a revitalizar su agenda comercial en África. La puesta en marcha, en enero de 2008, de nuevos acuerdos comerciales entre la UE y 18 países africanos es parte de una estrategia comercial de carácter más ofensivo en estos mercados, que simultánea la defensa de los intereses de las empresas europeas con objetivos de desarrollo de los países africanos. Estos acuerdos, denominados EPA (*Economic Partnership Agreements*) modifican el marco regulatorio de las relaciones comerciales –y en el futuro de inversión– de las empresas europeas en África.

Por otro lado, en el contexto español, el Plan de Acción para África 2006-2008 (en adelante Plan África), es muestra de este interés renovado de España en el continente. Para la Administración española, el Plan África era la respuesta a la necesidad de asumir retos de mayor calado y aumentar la presencia española en el África Subsahariana. El Plan fue aprobado en mayo de 2006, en un contexto de atención mediática centrada en la inmigración procedente de los países africanos, y recogía, entre sus contenidos, una serie de objetivos en los diferentes ámbitos de las relaciones exteriores de España con el África Subsahariana.

En el apartado económico, el Plan señalaba específicamente el objetivo de que el Plan contribuyera a “la promoción de los intercambios comerciales y de la inversión, en coherencia con el peso relativo de España en la economía mundial” (objetivo número 5). Dado que la actividad de las empresas españolas en el África

Subsahariana es bastante menor que la de nuestros socios comunitarios, el Plan expone como prioridad alcanzar una presencia más activa en la región mediante (primero) el incremento de los intercambios comerciales, esto es, las exportaciones españolas hacia África y (segundo) el incremento de las inversiones españolas en África.

En esta línea, el Plan plantea, además, que la defensa de los intereses de las empresas españolas “ha de suponer al mismo tiempo un beneficio para las economías locales y redundar en mayor desarrollo económico y social para los países africanos”. El propio Plan enfatiza, en este sentido, el compromiso de España de afianzar las buenas prácticas de los operadores españoles y la responsabilidad social corporativa de la empresa española en África (Plan África 2006-2008: pág. 81). Como resultado de este compromiso, el Plan establece un ambicioso marco donde se conjugan formalmente intereses económicos y políticos para España junto con aspectos de desarrollo humano y lucha contra la pobreza en África.

Para el logro de estos compromisos, que España asume en el África Subsahariana, el Plan enumera una serie de instrumentos –utilizados tradicionalmente por la Administración para el impulso de la actividad empresarial en el exterior– que han de ser utilizados con renovado esfuerzo para la entrada en los mercados africanos. Dado que este objetivo ha de ser, al mismo tiempo, coherente con el desarrollo de los países, los instrumentos deben ser evaluados en una doble vertiente: en primer lugar, determinando su eficacia como herramientas para la promoción de las inversiones y el comercio de España en África y, en segundo lugar, analizando las implicaciones que puedan tener sobre el impulso o freno del desarrollo de las economías africanas y de las sociedades en general.

El apoyo que la Administración española realiza a través de estos diferentes instrumentos se enmarca, a su vez, en un entorno económico cambiante, donde la política comercial europea desempeña un papel clave. Los EPA ya iniciados –y los que previsiblemente se irán firmando en los próximos años– suponen, en la práctica, la reducción progresiva de aranceles de los países africanos a la entrada de exportaciones de la UE. Además, a lo largo del año 2008, se ha negociado, como complemento a los acuerdos ya establecidos, la inclusión de temas relacionados con el mejor acceso a las inversiones de las empresas europeas en África, lo que debe tenerse en cuenta, por parte de la Administración española, en la medida en que será probable su repercusión en las relaciones comerciales y de inversión de España en el África Subsahariana.

2. El contexto europeo de relaciones comerciales y de inversión con el África Subsahariana: los EPA

La política comercial exterior de España hacia el África Subsahariana se enmarca en el contexto de la política comercial de la Unión Europea (UE). Así, los posibles acuerdos comerciales que la UE negocie con África, o con cualquier otro país o agrupación de países, se aplican automáticamente a España –y a las empresas españolas–. Ningún país miembro puede negociar unilateralmente un acuerdo de carácter comercial con terceros países. España, como cualquier otro país miembro, está limitada a tratar de influir en Bruselas sobre las condiciones o contenidos de dichos Acuerdos, siendo la Comisión Europea la institución financiera interlocutora para las negociaciones sobre acuerdos comerciales.

2.1 Los Acuerdos EPA (*Economic Partnership Agreements*)

La Comisión ha negociado, desde el año 2002, con los países del África Subsahariana, en el marco del Grupo ACP (África, Caribe y Pacífico), la puesta en marcha de los denominados *Economic Partnership Agreements (EPA)*. Estos acuerdos, tal y como se ha comentado, suponen la apertura (mediante rebajas arancelarias) de los mercados africanos a los productos europeos y comprometen a continuar negociando para introducir temas referidos a una mayor libertad de inversión por parte de las empresas europeas en el África Subsahariana.

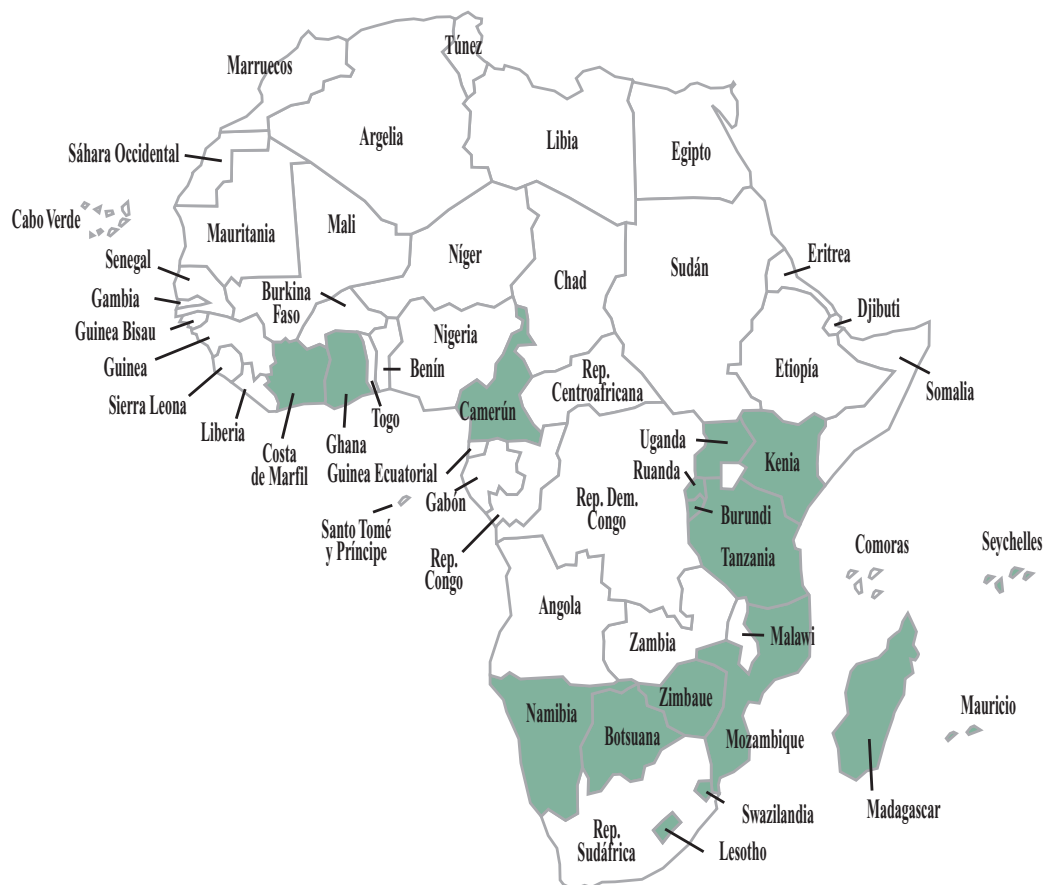
Las negociaciones para estos acuerdos han sido especialmente controvertidas –frente a otros acuerdos comerciales negociados por la Comisión– pues, según el Acuerdo

de Cotonú de 2000 (marco legislativo en vigor para las relaciones UE-ACP), son acuerdos comerciales que han de tener un enfoque pro desarrollo y servir como instrumento para la erradicación de la pobreza en los países ACP. Sin entrar en los diferentes debates suscitados por los EPA a lo largo de su complejo proceso de negociación y puesta en marcha¹, conviene aclarar que en enero de 2008 se iniciaron una serie de acuerdos comerciales que han supuesto importantes novedades frente al esquema comercial en vigor hasta diciembre de 2007 y que son de aplicación a las relaciones comerciales de España en África. Las principales novedades son las siguientes:

- 18 países del África Subsahariana (Costa de Marfil, Ghana, Camerún, Burundi, Kenia, Ruanda, Tanzania, Uganda, Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zimbabue, Botsuana, Lesotho, Namibia, Mozambique y Suazilandia) han iniciado nuevos acuerdos comerciales (denominados EPA interinos) con la UE. En virtud de los EPA interinos, los países firmantes (Gráfico 1) se comprometen a reducir progresivamente los aranceles de entrada a los productos europeos importados.
- Los acuerdos EPA interinos iniciados (actualmente en proceso de firma y que serán posteriormente ratificados) contienen cláusulas que comprometen a seguir negociando otros temas con la UE a lo largo del 2008/2009. Estos temas adicionales que negociar se refieren, concretamente, a la extensión de las ventajas de acceso no sólo a los productos y servicios (liberalización comercial), sino, además, a la facilitación de la inversión de las empresas europeas en los mercados africanos, junto con otros temas relacionados, por ejemplo, con la mejora del acceso a las contrataciones públicas de las Administraciones africanas.
- Aunque un importante número de países del África Subsahariana (en torno a 30) han rechazado estos EPA interinos, la intención de la Comisión Europea es extender los EPA actualmente iniciados hasta un nivel regional, de forma que abarquen a las principales agrupaciones regionales africanas, entre las cuales se encuentra la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS), agrupación que ya está negociando con la Comisión en esta línea.

¹ Los principales debates en torno al alcance de los EPA se encuentran analizados en extensión en Marín Egoscozabal (2008): Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana. Documento de Trabajo 19/2008. Fundación Alternativas.

Gráfico 1: EPA interinos entre la UE y países africanos (a julio de 2008)



Países que han iniciado un EPA con la UE:

Costa de Marfil, Ghana, Camerún, Burundi, Kenia, Ruanda, Tanzania, Uganda, Comoras, Madagascar, Mauricio, Seychelles, Zimbabue, Botsuana, Lesotho, Namibia, Mozambique y Suazilandia.

Fuente: Elaboración propia.

2.2 Las relaciones comerciales europeas con el África Subsahariana

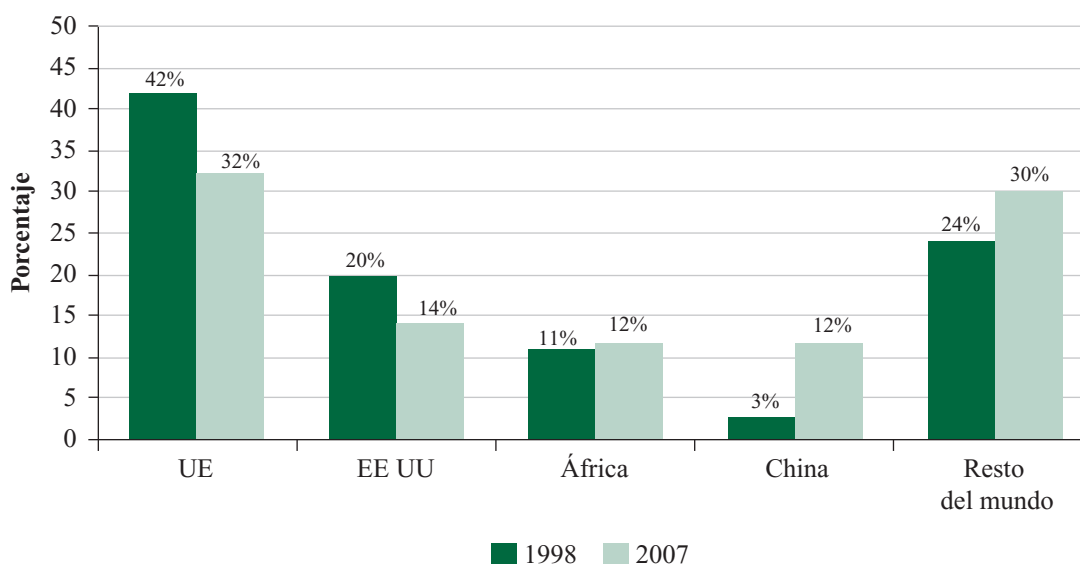
La Unión Europea es el principal socio comercial del África Subsahariana. Una tercera parte (32%) de las importaciones africanas tiene como origen los países de la UE, tal y como muestra el Gráfico 2. En 1995, la UE exportaba al África Subsahariana por un valor de 24.050 millones de euros. Durante el periodo 1995-2007, las exportaciones se incrementaron en un 128%, alcanzando un volumen de 54.777 millones de euros en 2007.

A pesar de este importante incremento en el volumen total de las exportaciones europeas hacia el África Subsahariana, que refleja la importancia de las compras africanas a Europa, es importante añadir que, en la última década, esta dependencia comercial se ha ido reduciendo en términos relativos. En 1998, la UE era origen del 42% de las importaciones africanas del resto del mundo, pero este porcentaje se ha ido reduciendo progresivamente en favor de otros socios comerciales, que emergen como nuevos exportadores hacia África. Este es el caso, por ejemplo, de China, que con una importancia muy reducida en 1998 –pues sólo el 3% de las importaciones africanas tenían como origen este país– ha incrementado notablemente sus ventas al África Subsahariana, representando actualmente un 12% del total de las importaciones africanas.

En definitiva, la UE sigue siendo un socio comercial clave y las exportaciones europeas son cada vez mayores en términos cuantitativos, pero, al mismo tiempo, países como China empiezan a emerger como nuevos socios comerciales y de creciente importancia, en detrimento de Europa y los Estados Unidos (Gráfico 2).

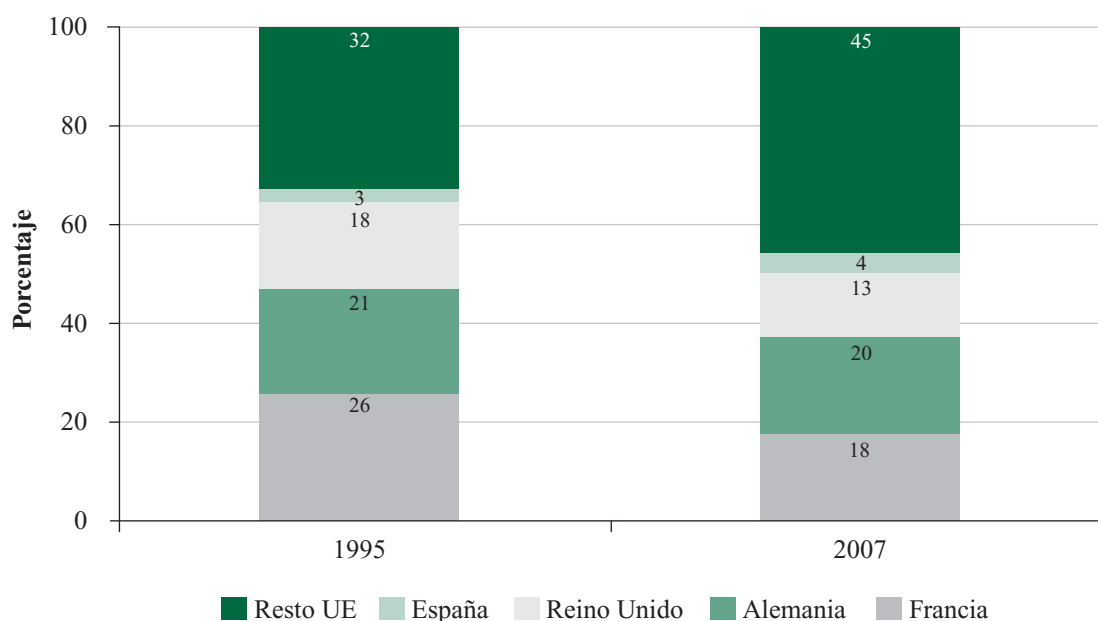
Dentro de la UE, Alemania, Francia y el Reino Unido se constituyen como los principales exportadores de la UE hacia el África Subsahariana. En 1995, el volumen exportado por estos tres países representaba, conjuntamente, el 65% del total de las exportaciones realizadas por la UE (Gráfico 3). En 1997, el 50% de las exportaciones europeas al África Subsahariana seguían teniendo como países de origen a Alemania, Francia y Reino Unido.

Gráfico 2: Origen geográfico de las importaciones del África Subsahariana (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de FMI Direction of Trade Statistics (2008).

Gráfico 3. Exportaciones de la UE con destino al África Subsahariana. Distribución por países

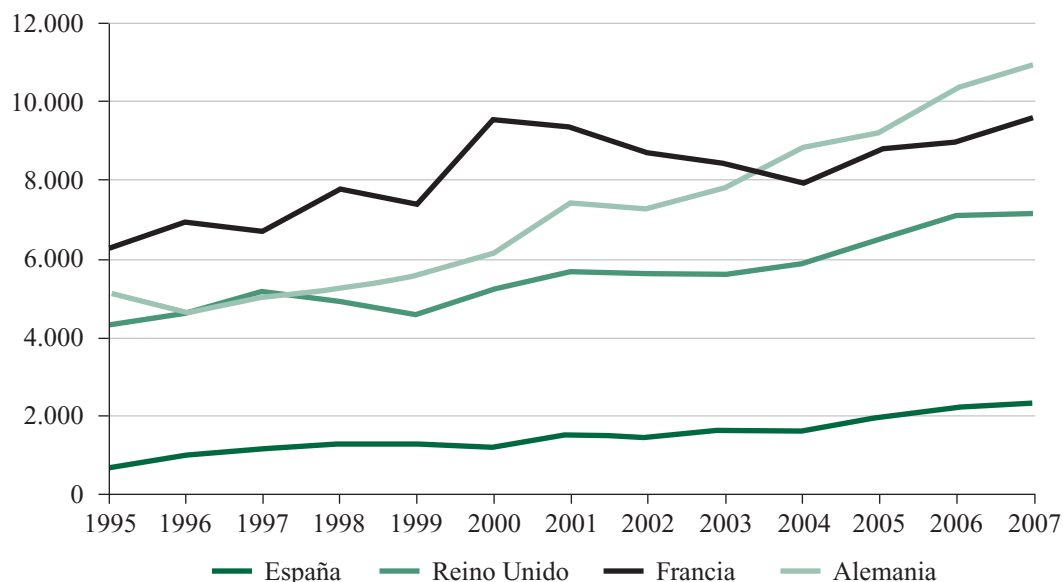


Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2008).

Por otro lado, las exportaciones españolas han crecido ligeramente en importancia desde la década de los noventa. En 1995, el 3% de las exportaciones europeas al África Subsahariana procedían de España. Este porcentaje se incrementa hasta el 4% en 2007, aunque España continúa muy alejada de la importancia exportadora del resto de las grandes economías europeas. En cuanto a la evolución cuantitativa de las ventas europeas con destino al África Subsahariana, las exportaciones de Alemania, Reino Unido y España presentan un crecimiento moderado y estable desde la década de los noventa. Las exportaciones de Francia muestran también una tendencia creciente, aunque su evolución presenta algunas fluctuaciones. A partir del año 2000 las exportaciones francesas decrecen, hasta el año 2004, donde vuelven a aumentar sin superar los volúmenes de años anteriores (Gráfico 4).

En relación con el destino geográfico de las exportaciones europeas, existe una importante concentración en dos países africanos: Sudáfrica y Nigeria. Estos dos países son los principales países importadores de mercancías europeas y, en el caso de Alemania y el Reino Unido, el nivel de concentración es especialmente elevado, tal y como se observa en la Tabla 1. Las exportaciones españolas con destino al África Subsahariana (tal y como se analiza en el siguiente epígrafe), están igualmente concentradas en Sudáfrica y Nigeria.

Gráfico 4. Exportaciones de la UE al África Subsahariana: principales países exportadores (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2008).

Tabla 1. Destino de las exportaciones europeas. (Promedio del periodo 1995-2007)

España	Francia	Alemania	Reino Unido
Sudáfrica 28%	Sudáfrica 16%	Sudáfrica 64%	Sudáfrica 46%
Nigeria 11%	Nigeria 9%	Nigeria 10%	Nigeria 17%
Angola 7%	Gabón 8%	Liberia 3%	Kenia 5%
Senegal 5%	Costa de Marfil 8%	Resto África Sub. 23%	Ghana 5%
Ghana 5%	Senegal 7%		Resto África Sub. 27%
Resto África Sub. 44%	Resto África Sub. 52%		

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2008).

3. Estado actual y evolución del comercio y la inversión española en el África Subsahariana

3.1 El comercio de España con el África Subsahariana: productos y principales países

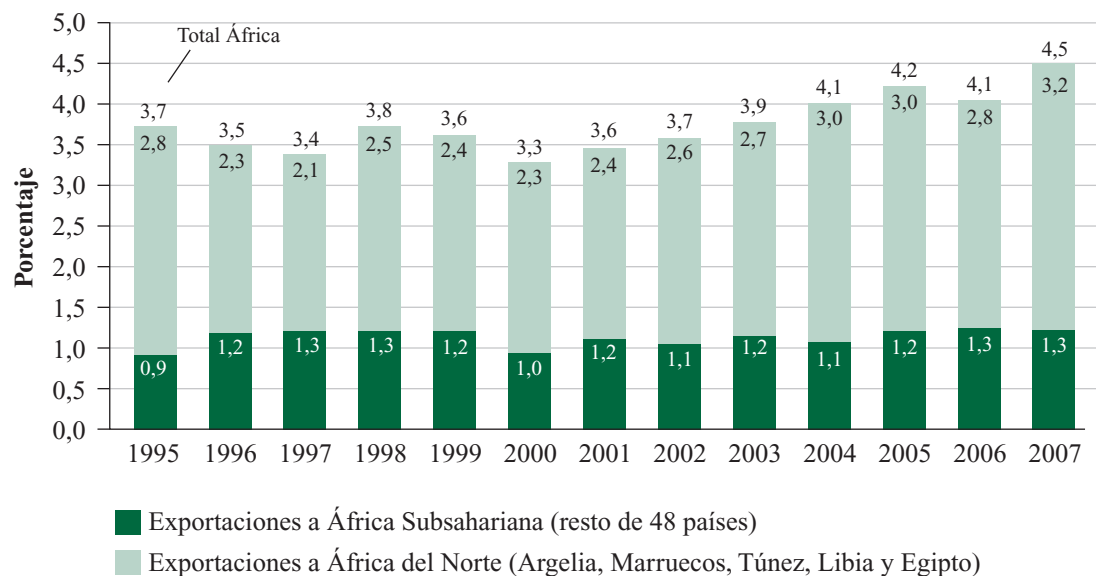
A) Volumen y tendencias

El continente africano en su totalidad (53 países) recibió en promedio, para el periodo 1995-2007, el 3,8% del total de las exportaciones españolas, que se concentraron principalmente en África del Norte. En el año 2007, el total de países africanos fue destino del 4,5% de las exportaciones españolas, alcanzando, tanto en volumen como en importancia relativa, un máximo histórico, con un importante incremento de las exportaciones dirigidas a África del Norte (Gráfico 5).

Las relaciones comerciales de España con el África Subsahariana presentan una tendencia estable, pero su importancia es siempre menor a lo largo del periodo considerado (pues reciben en torno al 1% de las ventas españolas al exterior), con un ligero crecimiento en los últimos años, comparable al incremento de las exportaciones en 1997 y 1998 (Gráfico 5).

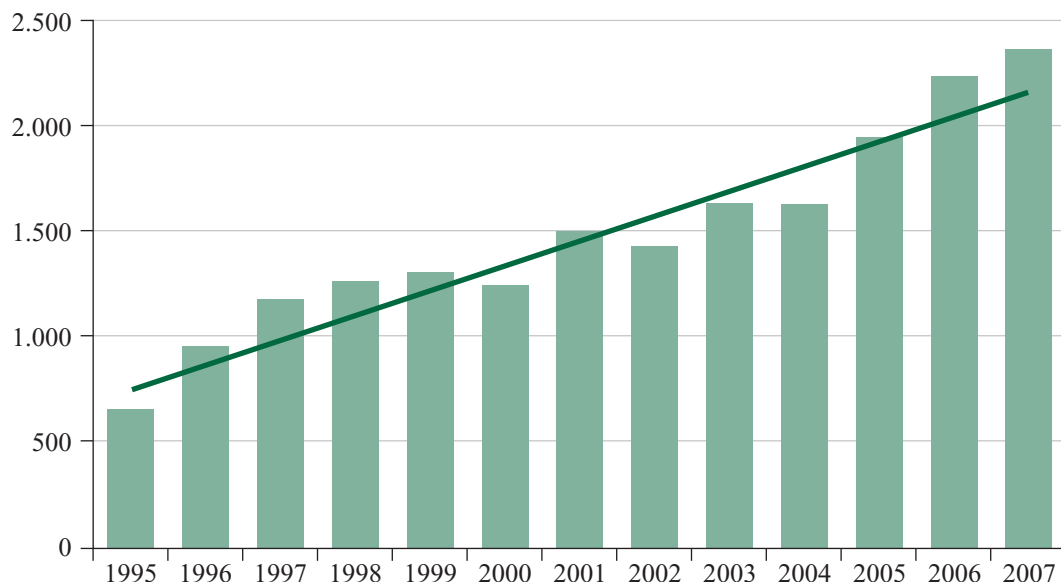
En lo que se refiere a volumen, las exportaciones españolas dirigidas al África Subsahariana han seguido una tendencia creciente desde mediados de la década de 1990 (Gráfico 6). El valor de las exportaciones, en 2007, fue de 2.341 millones de euros, frente a los 654 millones de euros en 1995, lo que supone un incremento acumulado del 258%.

**Gráfico 5. Exportaciones españolas a África
(porcentaje sobre el total de las exportaciones mundiales)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Datacomex. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008).

**Gráfico 6. Exportaciones españolas al África Subsahariana
(miles de euros)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Datacomex. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008).

**Tabla 2. Importaciones, exportaciones y tasa de cobertura:
España/África Subsahariana (1995-2007)**

Años	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Importaciones (millones euros)	2.551	3.071	3.257	2.989	3.321	5.669	5.347	4.839	5.294	5.660	7.545	8.790	8.832
Exportaciones (millones euros)	654	954	1.178	1.260	1.306	1.238	1.493	1.428	1.624	1.627	1.932	2.210	2.341
Tasas de cobertura	26%	31%	36%	42%	39%	22%	28%	30%	31%	29%	26%	25%	27%

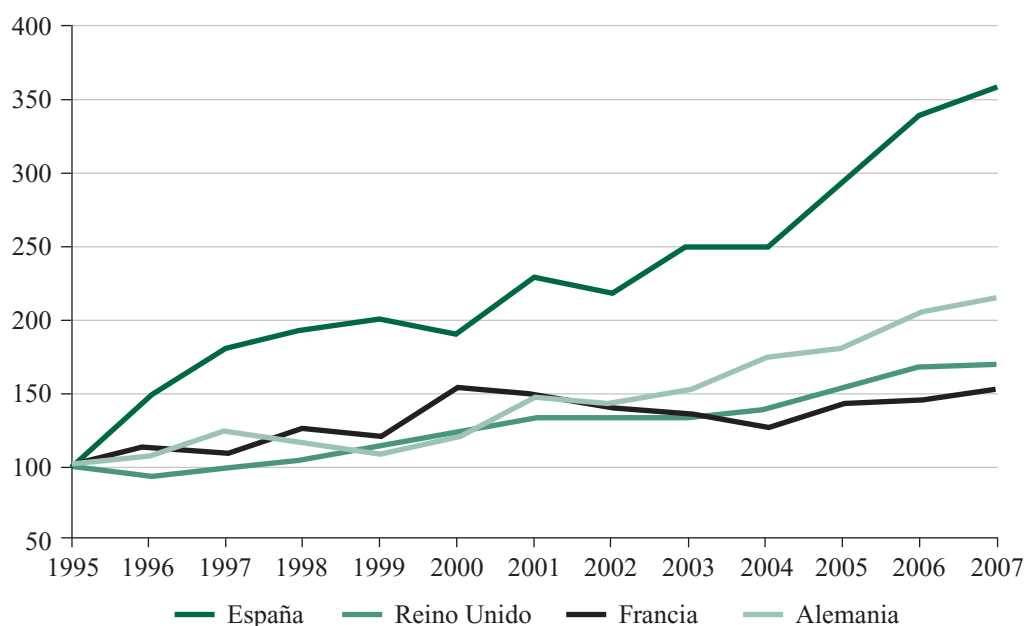
Fuente: Elaboración propia a partir de Datacomex. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2008).

En relación con las importaciones españolas del África Subsahariana, éstas presentaron un comportamiento muy similar a la evolución de las exportaciones durante el periodo 1995-2007. Durante este periodo, las importaciones muestran una tendencia creciente (en 1995 se importa por valor de 2.551 millones de euros, en 2007 el valor de las importaciones es de 8.832 millones de euros) con una tasa anual promedio de crecimiento del 12,6%. La información contenida en la Tabla 2 proporciona una visión, en ambas direcciones, de las relaciones comerciales entre España y el África Subsahariana. La tasa de cobertura (porcentaje de importaciones que pueden pagarse con las exportaciones realizadas) refleja el constante déficit comercial de España con el África Subsahariana (importaciones mayores a las exportaciones). Aunque con oscilaciones, para los años 2006 y 2007 la cobertura se reduce a tasas del 25% y 27%, inferior a las observadas para otros periodos.

Los datos correspondientes al periodo 1995-2007, expresados en índices con base 100 en el año 1995 (Gráfico 7), permiten comparar la evolución de las exportaciones españolas al África Subsahariana con las exportaciones realizadas por Francia, Alemania y el Reino Unido. Estos países presentan una tendencia de crecimiento más moderada que la tendencia de la exportación española. Las exportaciones españolas han crecido, en promedio, a un ritmo importante del 12% anual durante el periodo 1995-2007, frente a incrementos del 4,1%, 6,8% y 4,6% de Francia, Alemania y el Reino Unido, respectivamente. Las tasas medias de crecimiento de las exportaciones con destino al África Subsahariana de los principales países pueden observarse en la Tabla 3.

Esta elevada tasa de crecimiento de las exportaciones españolas experimentada en los últimos 12 años no ha derivado, sin embargo, en un aumento proporcional en el porcentaje exportador de España sobre el total de los bienes y servicios exportados por

Gráfico 7. Exportaciones europeas al África Subsahariana (base 1995 = 100)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2008).

la UE al África Subsahariana. Las exportaciones españolas constituyen, en la actualidad, un reducido 4% sobre el total de exportaciones de la UE al África Subsahariana (y en 1995 esta tasa era de un 3%). Francia, con un 23%, es la mayor exportadora de los países considerados, mientras que España sigue siendo un exportador poco significativo en comparativa europea (Gráfico 8 y Tabla 3), muy por detrás de Alemania y el Reino Unido.

B) Análisis geográfico

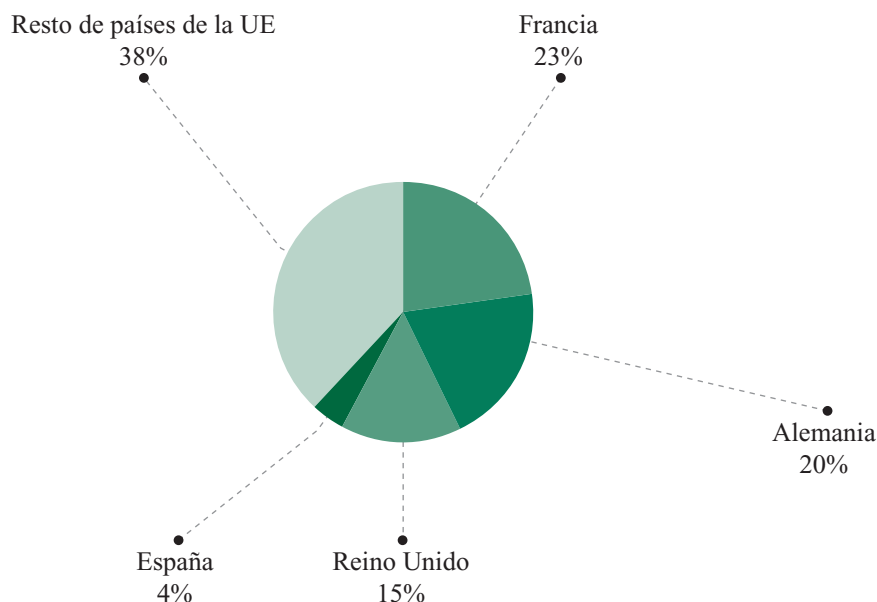
Las exportaciones españolas se han dirigido, principalmente, a cinco países del África Subsahariana: Sudáfrica, Nigeria, Angola, Senegal y Ghana. En estos cinco

Tabla 3. Crecimiento promedio de las exportaciones europeas al África Subsahariana (1995-2007)

País	España	Francia	Alemania	Reino Unido	UE
Tasa media	12,0%	4,1%	6,8%	4,6%	7,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2008).

Gráfico 8. Distribución porcentual de las exportaciones europeas al África Subsahariana (porcentaje promedio en el periodo 1995-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2008).

destinos se concentra más de la mitad de las exportaciones realizadas a lo largo del periodo 1995-2007.

Sudáfrica, con un crecimiento de casi un 500% en 2007 respecto a 1995 y un 27,9% de las exportaciones totales españolas en 2007, se convierte en el principal receptor de los productos españoles. Le siguen Nigeria y Angola, con un 11,2 % y un 6,7%, respectivamente. Las exportaciones hacia Senegal y Ghana representan, cada una, alrededor del 5% de las exportaciones españolas al África Subsahariana (Tabla 4 y Gráfico 9).

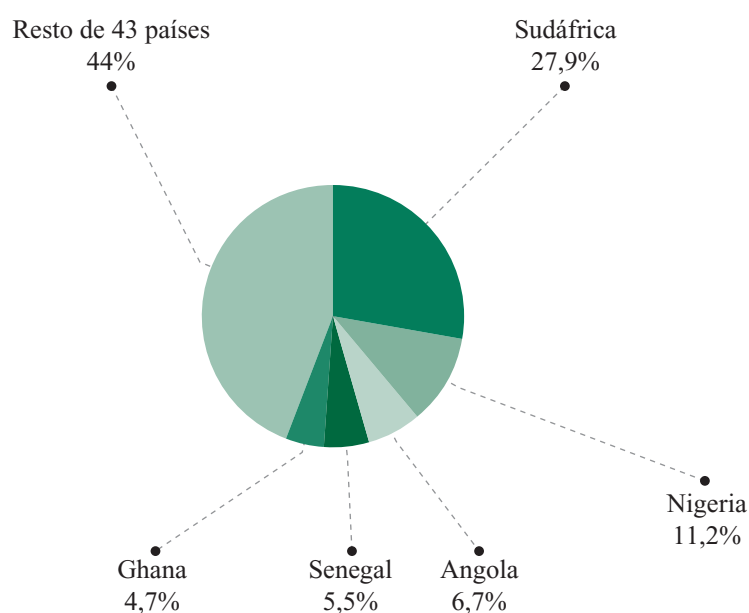
Los cinco países referidos aglutinan el 56% de las exportaciones españolas. El otro 44% de las exportaciones está repartido entre los 43 países restantes del África Subsahariana. En este grupo se mantienen relaciones comerciales, principalmente, con Costa de Marfil, Mauritania, Liberia, Camerún, Gabón, Kenia y con las islas Seychelles. En el resto de los países la relación comercial es prácticamente inexistente, ya que, en términos cuantitativos, apenas representan el 1% de las exportaciones. En términos de importaciones, aunque con un porcentaje mayor al de las exportaciones (56% y 38% respectivamente), Nigeria y Sudáfrica siguen siendo los principales socios comerciales de España.

Tabla 4. Destino de las exportaciones españolas en el África Subsahariana (millones de euros)

Países	1995	1996-2000	2001-2005	2006	2007
Sudáfrica	164,1	1.416,6	2.200,0	775,1	807,8
Nigeria	63,8	659,6	1.054,9	193,6	190,0
Angola	43,8	463,7	398,2	195,6	177,8
Senegal	39,1	350,6	468,0	98,0	104,4
Ghana	40,1	372,4	313,1	53,4	100,1
Resto de países	303,2	2.673,6	3.669,9	894,3	961,0
Total África Subsahariana	654,1	5.936,5	8.104,2	2.210,1	2.341,1

Fuente: Elaboración propia a partir de Datacomex. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Gráfico 9. Distribución por países de las exportaciones españolas en el África Subsahariana (promedio del periodo 1995-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat (2008).

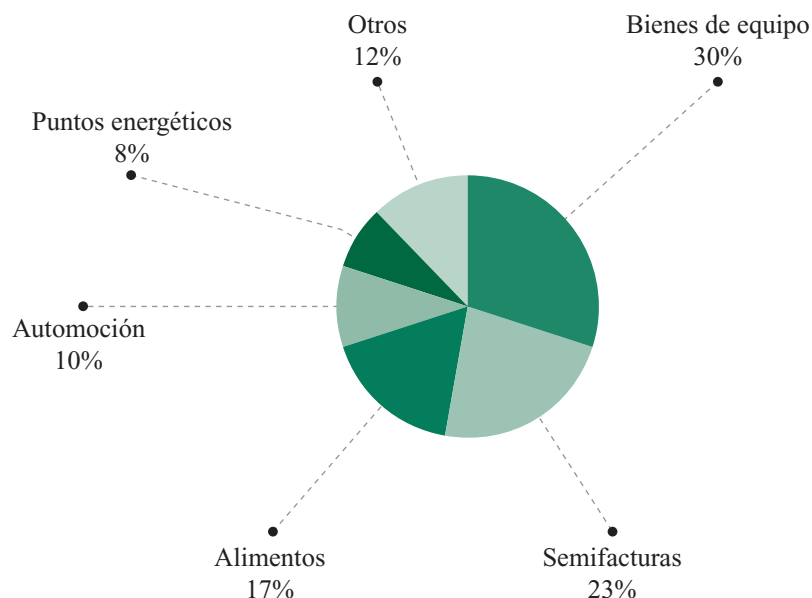
En el reparto de las exportaciones, Alemania y el Reino Unido presentan una distribución muy similar a la española. El 74% de las exportaciones alemanas tiene como destinos principales a Sudáfrica y a Nigeria. Este porcentaje es del 62,5% en el caso del Reino Unido. En el caso de Francia, las exportaciones presentan un reparto geográfico más diversificado; el 25% del total se dirige a Sudáfrica y Nigeria, los principales destinos de los productos y servicios fran-

ceses, un 8%, aproximadamente, a Gabón, Costa de Marfil y Senegal, y el restante 67% se distribuye de forma uniforme entre los demás países del África Subsahariana.

C) Análisis sectorial

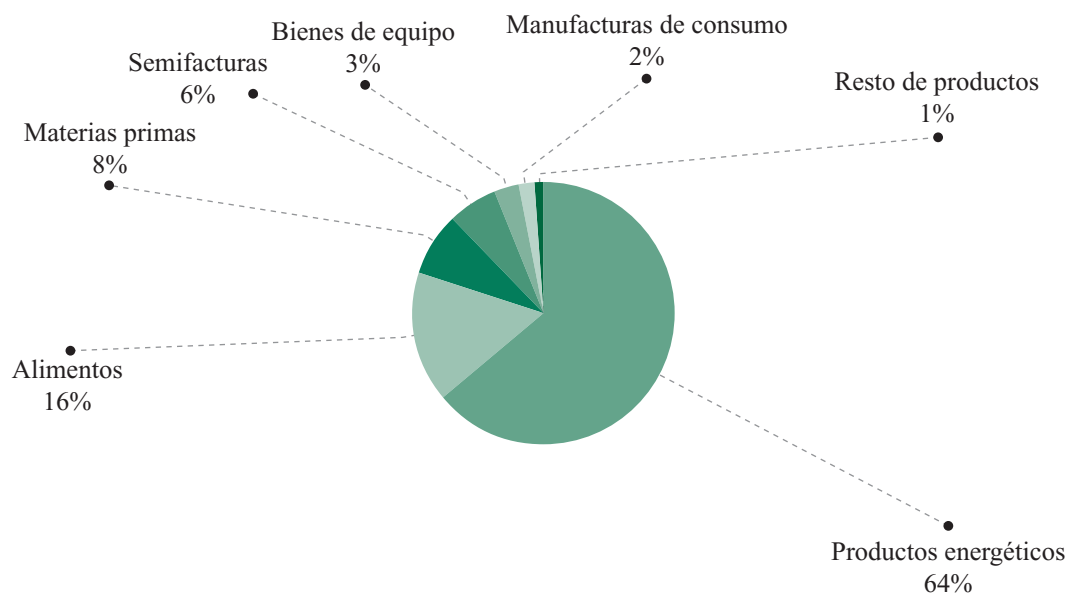
El grado de especialización de las exportaciones españolas, en términos de producto, es elevado: bienes de equipo y semimanufacturas concentran más de la mitad de los flujos de exportación. Entre las semimanufacturas exportadas destacan: papel, material de construcción, neumáticos y cámaras, metales no ferrosos, hierro y acero, y productos químicos. Entre los bienes de equipo: maquinaria específica para ciertas industrias, equipos de oficinas y telecomunicaciones, material ferroviario, buques y aeronaves, vehículos para el transporte de mercancías, aparatos eléctricos y de precisión, y equipos generadores de fuerza (Gráfico 10). En cuanto a los bienes y servicios importados por España, existe una alta concentración en el sector energético. El 64% de las importaciones españolas están destinadas a la adquisición de productos energéticos (Gráfico 11).

Gráfico 10. Productos de exportación española al África Subsahariana (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de Datacomex. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Gráfico 11. Productos importados por España del África Subsahariana (1995-2007)



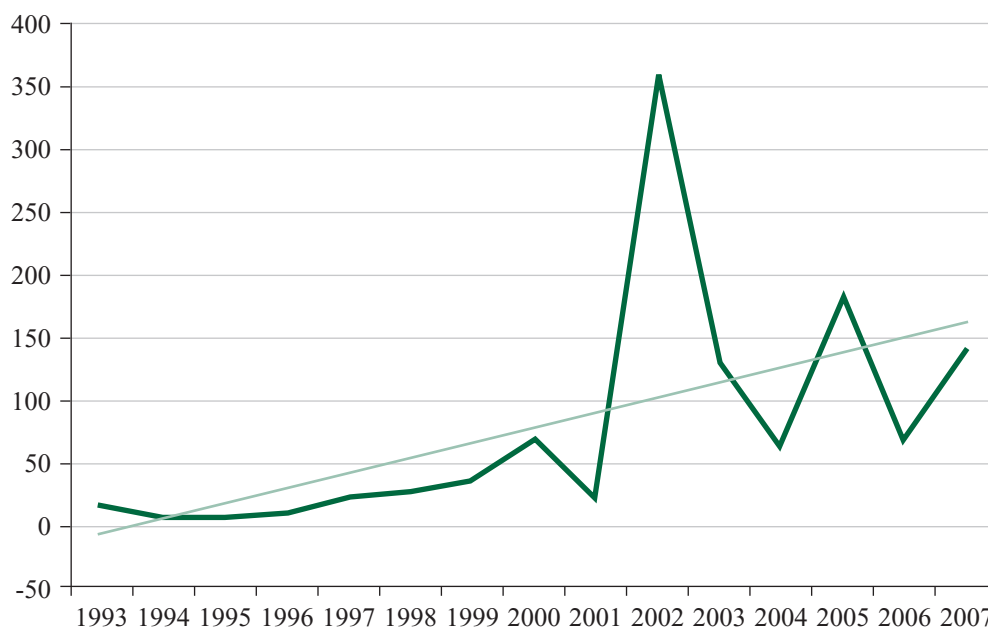
Fuente: Elaboración propia a partir de Datacomex. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

3.2 La inversión de España en el África Subsahariana: sectores y principales países

En las inversiones españolas con destino al África Subsahariana se observa (Tabla 4 y Gráfico 13) una tendencia creciente sostenida desde 1995 hasta el 2000, con un fuerte repunte de la inversión en 2002. En este año, el 99,3% de la inversión (359,9 millones de euros) se destinó a Sudáfrica, principalmente a los sectores de la metalurgia y de la fabricación de otros productos minerales no metálicos. Del total de IED (inversión extranjera directa) española destinada a Sudáfrica en 2002, un 64,9% se destinó al sector de la metalurgia y corresponde, casi exclusivamente, a la adquisición de una participación accionarial del 76% de la sudafricana Columbus Stainless Steel por parte del grupo español Acerinox². La inversión española durante todo el periodo creció a una tasa promedio del 24,9% (sin incluir la inversión de 2002). Este ritmo de crecimiento es ligeramente superior, de un 25,8%, si consideramos

2 Acerinox (2003): Memoria anual de actividades. Acerinox. www.acerinox.es.

Gráfico 12. Flujos de IED⁽¹⁾ española en el África Subsahariana (1993-2007) (millones de euros)



⁽¹⁾ Valores oficiales para el total de inversión bruta, excluidas las operaciones de las denominadas Empresas de Tenencia de Valores Extranjeros, entidades instrumentales con residencia en España, controladas por capital extranjero, cuyo objeto es la adquisición y tenencia de participaciones en el capital de empresas de terceros países. El valor nominal de este tipo de operaciones puede ser muy elevado, pero su efecto económico real es muy reducido (por ejemplo: reestructuraciones empresariales mediante transmisiones de participaciones intragrupo).

Fuente: Elaboración propia a partir de Datainvox. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Tabla 5. Distribución geográfica de la IED española en África Subsahariana (1993-2007) (millones de euros)

Países	1993-1995	1996-2000	2001-2005	2006	2007	Total	% sobre el total
Sudáfrica	2,3	63,8	518,9	3,3	61,9	650,2	56,3%
Namibia	7,4	26,8	84,4	56,5	57,6	232,7	20,2%
Mauricio	–	0,2	81,6	3,0	–	84,8	7,3%
Cabo Verde	–	3,6	22,4	0,06	4,0	30,1	2,6%
Ghana	–	22,7	6,9	–	–	29,6	2,6%
Otros	20,5	41,8	43,7	4,1	16,9	127,0	11,0%
Total	30,2	158,9	757,9	67,0	140,6	1.154,4	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de Datainvox. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

sólo el primer tramo, que va desde 1993 a 2001. El periodo 2003-2007 presenta una mayor fluctuación que el primer periodo referido, pero presenta un promedio de crecimiento muy similar, el 23,4%.

En cuanto a los países receptores, las inversiones españolas se dirigen, mayoritariamente, a un escaso número de países (Tabla 5). El 89% de la inversión española se concentra en cinco países, siendo Sudáfrica el principal receptor (56,3% en promedio de las inversiones realizadas durante el periodo 1993-2007).

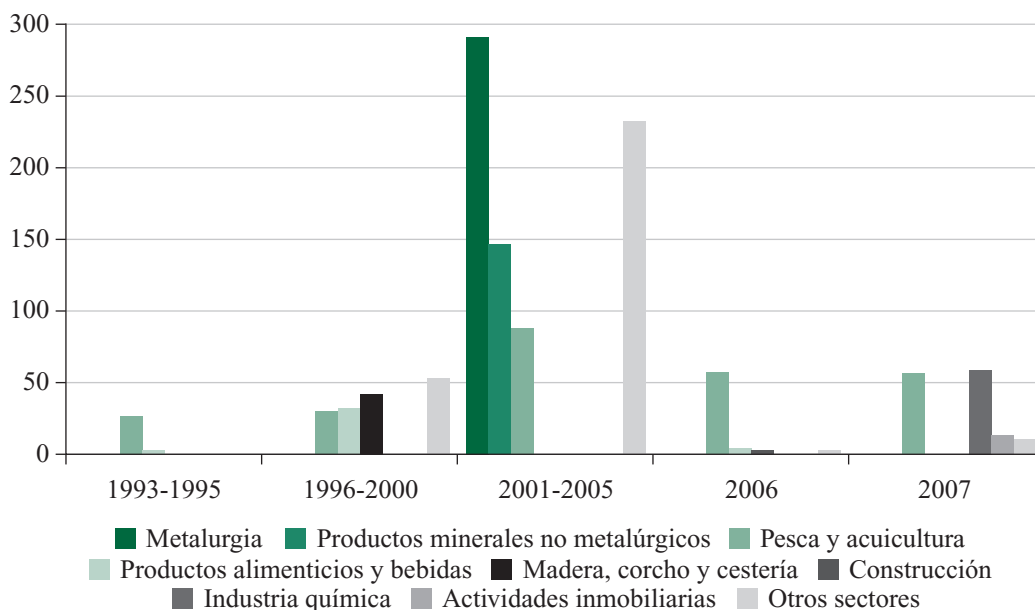
En términos sectoriales (Gráfico 13), la concentración es igualmente muy elevada. Tres sectores absorben, en promedio, más del 66% de los fondos. En el periodo 1993-1995, el principal sector destino de inversión fue el de la pesca y la acuicultura, con un 87% de la inversión. La madera, el corcho y la cestería, con un 27%, se convirtió en el mayor receptor en el periodo 1996-2000. El periodo 2001-2005 se caracterizó por una fuerte inversión en el sector de la metalurgia, concretamente el 39% de la inversión. El sector de la pesca y la acuicultura, que aparece entre los principales objetivos de las inversiones españolas en todos los periodos de referencia considerados, volvió a ser el preferido en los años 2006 y 2007.

Otros sectores con alguna significancia cuantitativa son los de productos alimenticios y bebidas; madera, corcho y cestería; industria química; productos minerales no metalúrgicos; y actividades inmobiliarias. Los inversores españoles también destinan sus recursos a otros sectores, como hostelería, extracción de crudos, transporte, o actividades recreativas, pero sin llegar a superar, de forma conjunta, el 30% de la inversión total española. La elevada concentración, tanto en sectores de destino como en determinados países, es la tónica general de las inversiones de los países desarrollados en el África Subsahariana³.

En los dos principales países receptores, el grado de concentración sectorial es elevadísimo (Gráficos 14 y 15), especialmente en el caso de Namibia, en el que podríamos hablar de inversión monosector. El 48% de las inversiones realizadas en Sudáfrica ha tenido como destino el sector de la metalurgia. En Namibia, el sector de la pesca y la acuicultura es el que concentra el 95% de las inversiones españolas.

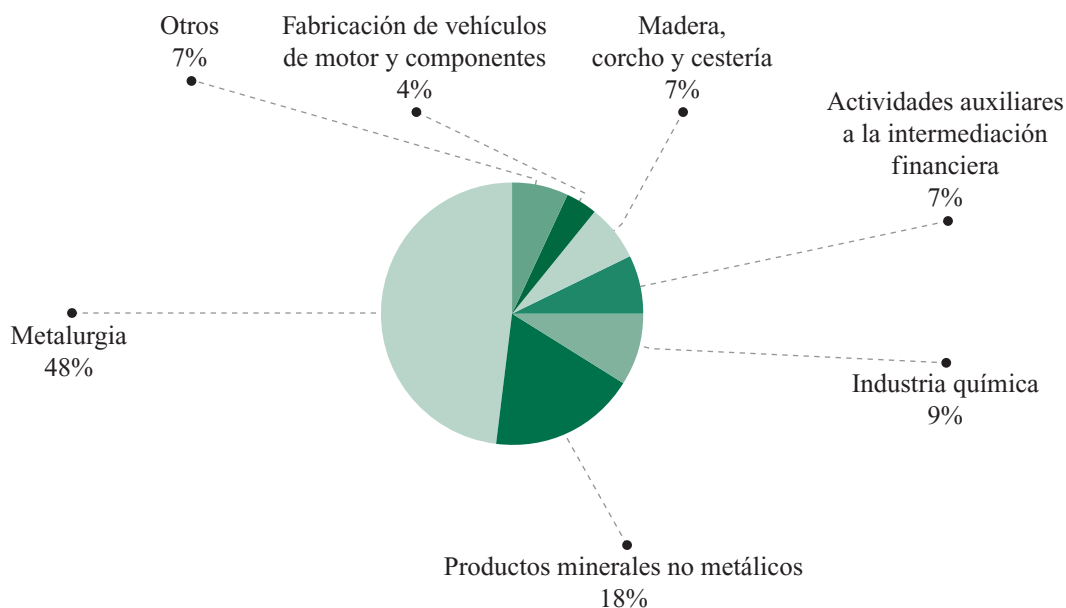
3 United Nations Conference on Trade and Development (2005): *Economic Development in Africa, Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. UNCTAD, Ginebra, y (2006): *Informe sobre las inversiones en el mundo. La inversión extranjera directa de los países en desarrollo y las economías en transición: consecuencias para el desarrollo*. UNCTAD, Ginebra.

Gráfico 13. Análisis sectorial de la IED española en el África Subsahariana (1993-2007) (millones de euros)



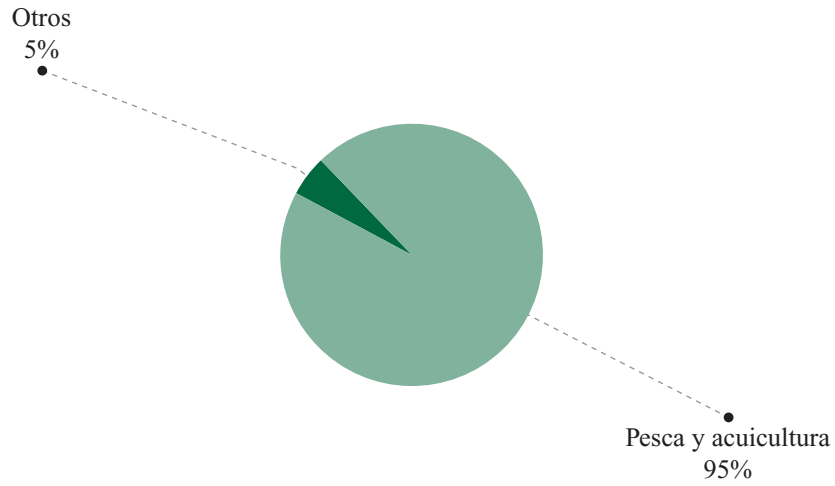
Fuente: Elaboración propia a partir de Datainvox. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Gráfico 14. Concentración sectorial de la IED española en Sudáfrica (1993-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de Datainvox. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Gráfico 15. Concentración sectorial de la IED española en Namibia (1993-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de Datainvox. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

4. El Plan África (2006-2008) y la internacionalización de la empresa española

4.1 La internacionalización de la empresa española

Por internacionalización de la empresa se entiende, generalmente, el proceso que conduce a la presencia de la empresa en otros países distintos del propio. Las formas de internacionalización son diversas y abarcan desde la venta de productos o la prestación de servicios en el exterior (exportaciones de bienes y servicios, denominadas expediciones si su destino es desde España a la UE), hasta formas más complejas, como la inversión extranjera directa (IED), que supone, por ejemplo, el establecimiento de filiales, fábricas o sucursales, o la compra parcial o total de empresas en otros países. El Gráfico 16 muestra, de forma simplificada, las modalidades más comunes de internacionalización de la empresa en otros países y las diferentes formas que adoptan las exportaciones y la IED.

En el contexto de España, el proceso de internacionalización de las empresas es relativamente tardío en comparación con las empresas europeas. La empresa española se internacionaliza, sobre todo, a lo largo de la década de los noventa. Durante estos años, la empresa española dirige de forma creciente sus exportaciones a los mercados de la UE, consolidando la tendencia, ya iniciada en la década de los sesenta, de concentración en Europa de las ventas al exterior. Las exportaciones españolas a la UE suponen, en la actualidad, el 69,3% del total de las ventas al exterior. Le siguen en importancia como destino de las exportaciones españolas: el resto de Europa (6,3%), Asia (6,2%), América Latina (6%), África (4,5%) y EE UU (4,2%) (INE, 2008).

Gráfico 16. Formas de internacionalización de la empresa

A través de la exportación

1. Venta de productos en otro país
2. Prestación de servicios a otro país

A través de la inversión extranjera directa (IED)

3. Creación de nuevas filiales (sucursales, oficinas, fábricas, etc.) en otro país
4. Compra de empresas de otro país
5. Empresas conjuntas (asociación con una o más empresas de otro país para el desarrollo conjunto del negocio)

Fuente: Elaboración propia a partir de Pla Barber, J. (2000): La Estrategia Internacional de la Empresa Española. Ontinyent. Barcelona.

La IED de España tiene en los años noventa, como destino fundamental, América Latina, donde los procesos de privatización de las empresas públicas brindan importantes oportunidades de entrada a las grandes empresas españolas de los sectores financiero, energético y de las telecomunicaciones. En los años posteriores, la inversión de las empresas españolas en el exterior se desplaza, cada vez más, hacia los países más desarrollados, fundamentalmente europeos. Desde el año 2000, la UE aumenta considerablemente su peso como receptora de inversiones españolas y, en la actualidad, el 38% de la IED de España en el exterior tiene como destino los 27 países de la UE.

Le siguen en importancia América del Norte (6%) y América Latina (4%). Conviene destacar la escasa importancia de la inversión española en mercados emergentes no latinoamericanos, como los asiáticos y los africanos (0,1%) y en los países de reciente adhesión a la UE en la Europa Central y Oriental.

4.2 Antecedentes del Plan África (2006-2008)

La Administración pública española ha considerado la internacionalización de la empresa española como un elemento clave para el crecimiento de la economía española en el marco de la globalización. En consecuencia, en las tres últimas décadas, la internacionalización ha contado con un importante apoyo institucional y financiero para facilitar la entrada de las empresas españolas en otros mercados a través de diferentes instrumentos y servicios públicos. El reducido interés mostrado por las empresas hacia algunos mercados (tanto para exportaciones como para inversiones), llevó a la Administración española al lanzamiento, a partir del año 2000, de planes de apoyo dirigidos a países o áreas geográficas específicas. Estos planes tenían el objetivo de impulsar la internacionalización en estos mercados “no tradicionales” y considerados de interés, entre los cuales se encontraban los mercados de los países del África Subsahariana.

En el marco de estos Planes de apoyo geográfico, el primer referente en el contexto africano fue el Plan de Acción para África Subsahariana (2001-2003). El Plan, presentado en marzo de 2000, aparece en un marco más amplio de incentivos a la diversificación de la actividad de la empresa española en el exterior y en el contexto de otros planes, como el Plan Japón 2000, o el Plan Marco Asia-Pacífico 2000-2002, entre otros⁴. El Plan de Acción para el África Subsahariana, vigente para el periodo 2001-2002, tenía como objetivo prioritario incentivar la presencia empresarial española en los mercados del África Subsahariana, tradicionalmente concentrada en los países del Norte de África. Los instrumentos que manejaba el Plan para incentivar la actividad empresarial española en África eran similares a los enumerados en el Plan África (2006-2008) y, de esta forma, destacaban los acuerdos de pesca y turismo, seminarios empresariales, ferias y exposiciones, acuerdos para la protección de inversiones, así como los controvertidos fondos de ayuda al desarrollo (FAD).

El Plan África 2006-2008 es definitivamente más amplio en su cobertura y objetivos. Los aspectos relacionados con la promoción de las relaciones económicas y la presencia empresarial española en África aparecen entre una lista de objetivos relacionados con la participación de España en la democratización y pacificación del continente, la lucha contra la pobreza o el fortalecimiento de la cooperación cultural y la presencia institucional de España en el África Subsahariana. En el apartado

4 Garrido-Lestache, M.A. y Marín Egoscozabal, A. (2003): La Internacionalización de la Empresa Española. Universidad Nebrija y Santander Central Hispano. Madrid.

comercial, el Plan contempla como prioridad alcanzar una presencia más activa en la región y, para ello, se compromete al fortalecimiento de una serie de instrumentos de apoyo al comercio y la inversión en el África Subsahariana. Igualmente, plantea, de forma específica, que “la defensa de los intereses de las empresas españolas ha de suponer al mismo tiempo un beneficio para las economías locales y redundar en mayor desarrollo económico y social para los países africanos”.

4.3 Plan África: instrumentos de apoyo al comercio y la inversión

Entre los instrumentos propuestos en el Plan África (2006-2008) para la promoción de las relaciones comerciales y de inversión española en África (Gráfico 17) no se establece ninguno adicional a los ya utilizados tradicionalmente para el apoyo a la internacionalización de la empresa española. A lo que efectivamente compromete el Plan es a su utilización con “renovado esfuerzo”.

Gráfico 17. Instrumentos de apoyo al comercio y la inversión de la empresa española en África (Plan África 2006-2008)⁽¹⁾

<ol style="list-style-type: none">1. Apoyo de las oficinas comerciales de España en el África Subsahariana2. Actividades del ICEX de promoción e información (ferias, misiones comerciales, campañas, jornadas técnicas, etc.)3. Créditos FAD otorgados a gobiernos africanos para la financiación de proyectos a realizar por empresas españolas4. Financiación pública de estudios de viabilidad (FEV) realizados por empresas españolas en África5. Cobertura CESCE de los riesgos empresariales en países africanos	Instrumentos de promoción de las exportaciones españolas hacia el África Subsahariana
<ol style="list-style-type: none">6. Financiación de COFIDES para la creación/adquisición de empresas en África, mediante préstamos a medio y largo plazo7. Acuerdos del Gobierno español para la promoción y protección recíproca de inversiones con países africanos (APPRI)8. Instrumentos multilaterales de apoyo a la inversión en el África Subsahariana (<i>European Financing Partners</i> –EFP– y BEI)	Instrumentos de promoción de la inversión española en el África Subsahariana

⁽¹⁾ Aunque al Plan África distribuye los instrumentos de promoción en dos apartados diferenciados (comercio e inversión), algunos de los instrumentos, como, por ejemplo, el ICEX, pueden servir tanto para la promoción del comercio como de la inversión española en el exterior.

Estos instrumentos son los siguientes: las oficinas comerciales de España en el exterior y las actividades del ICEX; los fondos concesionales de ayuda al desarrollo “fondos FAD” y Fondos de Estudio de Viabilidad (FEV); la actividad financiera de COFIDES (Compañía Española de Financiación del Desarrollo) y CESCE (Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación); los Acuerdos firmados entre España y los países africanos para la promoción y protección recíproca de las inversiones (APPRI); y los instrumentos de carácter multilateral de apoyo a la inversión (a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y las instituciones de financiación al desarrollo europeas (homólogas de COFIDES).

A) Las oficinas económicas y comerciales de España en el exterior

Las oficinas económicas y comerciales de España en el exterior, encuadradas en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, constituyen un instrumento fundamental de información y apoyo a la internacionalización de la empresa española en los mercados exteriores. El Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) realiza sus actividades en el exterior a través de ellas, con lo que, en la práctica, estas oficinas actúan como red operativa del ICEX en el exterior.

La Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior consta de 98 oficinas desplegadas en 78 países. En el continente africano hay establecidas doce oficinas, cinco en África del Norte (Argelia, Marruecos, Túnez, Libia y Egipto) y las siete restantes en el África Subsahariana (tres de ellas abiertas durante el periodo de vigencia del Plan África: Nairobi en el 2007, Accra y Malabo en el 2008). La Tabla 6 muestra la distribución de las oficinas y las competencias regionales de cada una de ellas para la cobertura de los países que no tienen oficina propia.

Las oficinas comerciales tienen como objetivos: a) la valoración en términos de negocios (prospección) de los mercados de otros países y la elaboración de estudios de mercado; b) la organización de actividades de promoción comercial, como, entre otras, ferias y exposiciones, misiones comerciales, viajes empresariales de prospección de mercados y campañas de publicidad; c) la información y apoyo a la empresa española en licitaciones y concursos públicos; y d), entre otras actividades, la orientación a inversores locales interesados en España y a posibles inversores españoles interesados en el país de destino.

B) El Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)

El ICEX, creado en enero de 1987, es un organismo público adscrito a la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, dependiente del Ministerio de Industria, Turismo

Tabla 6. Oficinas comerciales de España en el África Subsahariana⁽¹⁾

Área regional	Oficina comercial	Zona de competencia
África del Oeste	Nigeria (Lagos)	Nigeria, Ghana (hasta 2007), Gabón, República Centroafricana, Togo, Guinea Ecuatorial, Benin, Camerún y Chad
	Senegal (Dakar)	Senegal, Mauritania, Mali, Gambia, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Burkina Faso, Níger, Guinea-Conakry, Sierra Leona y Liberia
	Ghana (Accra)	–
	Malabo (Guinea Ecuatorial)	–
África del Este	Kenia (Nairobi)	Kenia, Uganda, Tanzania, Isla Mauricio y Seychelles
África del Sur	Angola (Luanda)	Angola, Namibia, Zambia, República Democrática del Congo, República del Congo y Santo Tomé y Príncipe
	Sudáfrica (Johannesburgo)	Sudáfrica, Mozambique, Lesotho, Suazilandia, Botsuana y Zimbabue

(1) Es importante destacar que algunos países del África Subsahariana son competencia de oficinas comerciales del norte de África. Este es el caso de países como Etiopía, Sudán y Yibuti, países dependientes de la oficina comercial en Egipto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Datainvox. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

y Comercio, que tiene como objetivo impulsar la actividad de las empresas españolas en el exterior. Para ello, realiza actividades diversas, entre las que se encuentran ferias, misiones comerciales, estudios de mercado, jornadas técnicas, promociones directas, campañas de promoción y publicidad, foros de inversiones y cooperación empresarial, y encuentros empresariales y misiones de inversores. Tal y como se ha comentado, el ICEX desarrolla su actividad fuera de España a través de la Red de Oficinas Económicas y Comerciales, ya que, desde su origen, se optó por el aprovechamiento de una red ya existente en lugar de la creación de una red propia⁵.

La reciente publicación, en enero de 2008, del Programa de Apoyo a proyectos en África Subsahariana para el 2008 (PAPAS), pretende apoyar y fomentar la comercialización de los productos españoles, así como la inversión española en África, de forma específica en 24 del total de 48 países del África Subsahariana. El Programa

5 Ruiz Ligeró, A. (2007): El ICEX en la historia del sector exterior español. En ICE (2007): Nuevos productos, nuevos mercados y nuevas formas de internacionalización. Nº 838. Madrid.

nace a petición del denominado CAPCAO (Comité Asesor para el Comercio con África Subsahariana), ante el pobre resultado logrado por los anteriores programas de apoyo. Este programa concede ayudas para una gran variedad de gastos empresariales (gastos de primer establecimiento: estudios de viabilidad, asesoramiento legal, por ejemplo; alquileres y servicios externos, dietas y viajes o material de promoción).

El Programa, que, según el ICEX, presenta importantes novedades en comparación con otros, tiene como objetivo una mejor adaptación del instrumento al contexto africano. Por un lado, una mayor flexibilidad, pues permite proyectos de todos los sectores de forma transversal. Por otro lado, y en línea con la filosofía del Plan África, el Programa funciona de forma que los proyectos presentados por las empresas al ICEX son valorados no sólo en función de los parámetros habituales (solidez y madurez del proyecto, por ejemplo), sino, además, en función de la creación de empleo en el país de destino, la transferencia de tecnología y *know-how*, la consolidación de tejido empresarial estable en el exterior, y el apoyo al desarrollo y las estrategias de exportaciones de los países de destino. Este sistema permite identificar los proyectos con mayor enfoque de desarrollo local, que serán los de mayor puntuación (los *best in class*, como mejores en su categoría), algo que sin duda es importante, pero conviene señalar que el sistema permite, teóricamente, que proyectos menos (o incluso nada) enfocados al desarrollo puedan también recibir ayudas si la financiación fuera suficiente como para alcanzar a proyectos peor puntuados.

C) Los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo)

Los créditos FAD, creados en 1976, son créditos otorgados por la Administración española a los gobiernos, instituciones o empresas de países en desarrollo para la financiación de proyectos a realizar por empresas españolas con bienes y servicios españoles. Son, por ello, créditos “ligados” o “condicionados”, pues se otorgan a cambio de la obligatoria participación de la empresa española en el proyecto. Como suponen un instrumento de apoyo en la entrada de las empresas españolas en los mercados exteriores, se denominan también FAD “internacionalización”, para diferenciarlos de las aportaciones de capital a instituciones financieras o fondos multilaterales (que se denominan FAD “bilaterales”) y que se realizan, igualmente, con cargo al Fondo de Ayuda al Desarrollo. El FAD cumple así un triple objetivo:

- Mediante los créditos FAD o FAD internacionalización:
 - Apoyar la internacionalización de las empresas españolas (que mediante estos créditos son contratadas para hacer negocios en el exterior).

- Contribuir a impulsar el desarrollo económico y social de los países receptores (sobre la base de la “concesionalidad”, es decir, en condiciones ventajosas mejores que las del mercado⁶).
- Mediante el FAD bilateral:
 - Impulsar la presencia de España en los organismos financieros multilaterales (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, UNCTAD, NEPAD, entre otros).

La gestión de los créditos FAD está asignada al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y desde el año 2000 se ha establecido un Comité Interministerial para la aprobación de los FAD, que comprende representantes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, del Ministerio de Economía y Hacienda, y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Hay que destacar que los créditos FAD, por su carácter concesional⁷, computan como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)⁸. Esta ayuda de carácter ligado ha representado, en el pasado, un porcentaje muy significativo del total de la AOD española, cuestión que fue muy criticada y que desafiaba las recomendaciones de la OCDE a este respecto. No obstante, en la actualidad, sólo una pequeña parte del FAD son créditos, siendo la partida de FAD bilateral (que aporta fondos a los programas y proyectos de organismos internacionales), en aumento creciente desde el año 2003, la más importante.

Así, durante años, el FAD, y su carácter ligado a la compra de bienes y servicios españoles, ha sido criticado por la sociedad civil en España sobre la base de su falta de transparencia, la ausencia de seguimiento de los efectos pro desarrollo de los proyectos financiados y su contribución al endeudamiento de los países. Las críticas actuales se centran en la posible compatibilidad entre los objetivos de favorecer los intereses de las empresas españolas y los objetivos de desarrollo de los países recep-

6 Esta concesionalidad se refiere a: un periodo de amortización muy largo (que llega hasta los 30 años), un periodo de carencia (que suele ser de entre 3 y 7 años de duración) y un tipo de interés real por debajo del de mercado, que garantizan así que se trata de una ayuda y no de una subvención directa a una empresa para una operación de exportación (Atienza: 2000: Los créditos FAD. Observatorio de Deuda en la Globalización).

7 El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE determina el porcentaje mínimo del crédito que debe ser de carácter concesional (en mejores condiciones que el mercado), que es, en general, del 35% y del 50% para los países menos adelantados (www.comercio.es).

8 Para el cómputo global anual de AOD se calcula el valor neto de los flujos de los créditos; esto es, los flujos de salida menos las devoluciones anuales por los préstamos.

tores⁹. Es decir, por su naturaleza atada y la forma como se originan, preparan y ejecutan los créditos FAD; a menudo prevalecen los intereses de empresas españolas que están detrás del origen del proyecto sobre los verdaderos intereses de desarrollo de los países receptores.

En cuanto a los países elegibles o susceptibles de recibir créditos FAD, la OCDE establece cuáles son los países que pueden recibir ayuda ligada, que vienen a ser, en la práctica, países de renta media o baja. Las recomendaciones de la OCDE desaconsejan, además, la concesión de créditos ligados a la exportación (en el caso de España los FAD) a los países con estatus de PMA (país menos adelantados¹⁰), esto es, los países más desfavorecidos dentro del grupo de países en desarrollo. Además, de la entrada en vigor de la Ley 38/2006 reguladora de la Gestión de la Deuda Externa de España se desprende la inconveniencia de otorgar FAD a los países considerados altamente endeudados (en inglés HIPC: *Highly Indebted Poor Countries*¹¹)¹².

En la misma Ley de Deuda Externa de 2006 se incluye el compromiso del Gobierno español de realizar una importante reforma de los FAD, a través de un Proyecto de Ley de Regulación del FAD, en el plazo de un año (por lo tanto, durante la legislatura entonces vigente), que parece haberse aplazado hasta la actual segunda legislatura, donde se ha anunciado su reforma con carácter inminente.

En cuanto a los montos de los créditos FAD destinados al África Subsahariana, estos no han sido excesivamente relevantes, aunque con variaciones de año en año. Entre 2001 y 2006 se han destinado unos 200 millones de euros para estos países, con una media anual de unos 33 millones (Tabla 7). En general, los créditos FAD a la región subsahariana han representado una parte bastante pequeña del total de los mismos. Las regulaciones de la OCDE contrarias a la otorgación de los créditos concesionales a Países Menos Avanzados (PMA), vigentes desde finales de los noventa, restringen en gran medida el número y el alcance geográfico de los FAD en África. A pesar de lo anterior, en 2007 se aprobaron líneas de crédito FAD para los países subsaha-

9 Intermón Oxfam (2008): La Realidad de la Ayuda 2007-2008. Intermón Oxfam. Barcelona.

10 Listado completo en <http://www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc/list.htm>

11 El listado de países HIPC del Banco Mundial está disponible en <http://go.worldbank.org/4IMVXTQ090>.

12 La disposición transitoria segunda de la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la deuda externa, contiene el compromiso de “presentar en la Cámara un plan para renegociar y, en su caso, cancelar la deuda soberana de los Países Altamente Endeudados (HIPC) con origen en los seguros de créditos a la exportación concedidos por CESCE, así como la deuda FAD de dichos países contraída con anterioridad al 31 de diciembre de 2003 (...), de lo que se deduce la mencionada incoherencia de seguir otorgando FAD a este tipo de países.

Tabla 7. Evolución de los Créditos FAD en África Subsahariana (en miles de Euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Monto total de créditos FAD aprobados para África Subsahariana	0	85,1	22,8	16,39	33,18	42,97	239
Porcentaje sobre el total de créditos FAD aprobados	0	17%	6%	2,73	5,20%	10%	51%

Fuente: Ministerio de Comercio.

rianos por valor de 239 millones de euros, que representaron el 51% del total del FAD internacionalización aprobado ese año. Ese espectacular incremento se debió a una sola línea de crédito, por 200 millones, para proyectos de infraestructuras en Angola, en sectores como el tratamiento y gestión del agua, el tratamiento de residuos sólidos, el medio ambiente, el transporte, las infraestructuras, energía, etc. Está por ver si esta tendencia creciente se consolida en los próximos años (Tabla 8).

La Administración española afirma no haber comprometido ningún FAD con países HIPC desde la entrada en vigor de la Ley de Deuda de 2006 (Información Comercial

Tabla 8. Operaciones aprobadas en 2007 con cargo al FAD en el África Subsahariana: países africanos altamente endeudados (HIPC) y menos adelantados (PMA)

	País	Operación	Importe en euros	Elemento de concesionalidad
PMA y HIPC	S. Tomé y P.	Línea de crédito	6.000.000	50,44%
	Burkina Faso	Suministro/instalación de sist. fotovoltaicos	3.645.080	51,49%
	Mauritania	Ampliación de puerto pesquero	18.292.196	35,00%
HIPC	Ghana	Suministros para construcción de puentes	5.000.000	37,00%
		Sistema digital para vigilancia fronteriza	1.999.912	35,75%
PMA	Angola	Línea de crédito	200.000.000	No disponible
	Cabo Verde	Suministro e instalación de sistema de control de tráfico marítimo	5.985.401	50,16%

Fuente: Elaboración propia a partir de Información Comercial Española. Ministerio de Industria y Comercio (2008).

Española, 2008). Sin embargo, en el detalle de las operaciones del Ministerio de Industria y Comercio con cargo al FAD en 2007 (en Información Comercial Española, 2008) figuran operaciones aprobadas con cuatro países africanos que aparecen en el listado HIPC del Banco Mundial: Santo Tomé y Príncipe, Burkina Faso, Ghana y Mauritania.

D) Fondo para Estudios de Viabilidad (FEV)

La línea FEV, creada en 1995 a cargo de las dotaciones del FAD, es un instrumento que se utiliza para favorecer la internacionalización de la empresa española a través de la financiación de estudios, realizados por empresas españolas, que tienen como objeto el análisis de potenciales mercados, sectores o regiones de interés en el exterior.

El objetivo es impulsar, por un lado, la participación de consultoras, ingenierías y tecnologías españolas en las fases de preparación de proyectos de comercio e inversión en países terceros y, por otro, facilitar la participación de empresas españolas en la ejecución posterior de los proyectos derivados del estudio. El FEV tiene tres modalidades:

- La modalidad pública, donde la solicitud proviene de un país del Sur y los estudios se entregan como una donación a las autoridades del país (denominado beneficiario).
- La modalidad privada, donde el solicitante es una empresa española no consultora.
- La modalidad multilateral, donde las solicitudes las realizan instituciones multilaterales en las que España contribuye con fondos, generalmente bancos de desarrollo.

El uso del FEV en el África Subsahariana en la última década ha sido escaso. Entre 2001 y 2006 se financiaron apenas cinco estudios, por un valor total de unos 460.000 euros, concentrados en tres países (Mozambique, Nigeria y Cabo Verde) (Tabla 9).

Dada la escasa demanda de estudios FEV en los países subsaharianos, el Ministerio de Comercio decidió, en el contexto del Plan África, crear una línea específica denominada Asistencia Técnica a los países del África Subsahariana (ATAS), con las características de la modalidad pública del FEV y con cargo al FAD, pero con procedimientos simplificados para incentivar su uso por parte de los países subsaharianos, que son los que tienen que solicitarlos. Es de reconocer que, en 2007, primer año completo del ATAS, aumentó hasta cuatro el número de estudios financiados con

Tabla 9. Estudios de viabilidad financiados con el FEV 2001-2007

Estudio País	Euros
2001	
– Mozambique: puente sobre el río Incomati	150.000,00
2002	
– Nigeria: estudio sobre la industria del automóvil	95.000,00
– Nigeria: estudio sobre la privatización de Nigeria Machine Tools	45.000,00
– Nigeria: asistencia técnica para la privatización de Nigeria Unit Line	75.000,00
– Total 2002	215.000,00
2006	
– Cabo Verde: mejoras de infraestructuras y equipamiento del puerto pesquero de Mindelo	95.000,00
2007	
– República Democrática del Congo: extracción de aceite de palma	95.000,00
– Senegal: plan REVA de creación de polos de emergencia integrados	400.000,00
– Mozambique: desarrollo de regadíos COFAMOSA	290.000,00
– Tanzania: apoyo del negocio del <i>leasing</i> (123.000 dólares)	90.000,00
– Total 2007	875.000,00
Total 2001-2007	1.335.000

Nota: en los años 2003, 2004 y 2005 no hubo ningún FEV en el África Subsahariana

Fuente: Informes de actividad del FAD. Ministerio de Comercio.

cargo al FEV, por un valor de unos 875.000 euros, destacando el estudio para el Plan REVA de desarrollo agroindustrial, por 400.000 euros. Al igual que el FAD, el FEV no está exento de críticas. En primer lugar, el objetivo del FEV es aumentar la penetración de inversiones españolas en los distintos países en que se financian. Se presume que la realización de estudios de viabilidad de proyectos de inversión por parte española otorgará una cierta ventaja a nuestras empresas a la hora de obtener el contrato de inversión posterior. Aunque no hay estudios sobre los retornos reales del FEV (al menos específicos para el África Subsahariana), un análisis de los datos de inversión muestran que su uso ha sido escaso y no ha supuesto apenas un impulso a la inversión española. Es decir, se puede asegurar que los retornos han sido mínimos, lo cual plantea la relevancia del instrumento en sí.

Además, desde el punto de vista del desarrollo, a pesar de ser en la mayoría de los casos una donación, la financiación de los FEV supone otorgar ventaja en las contrataciones para la realización de estudios a las consultoras españolas frente a las afri-

canas, con lo que ello supone en términos de desincentivo de las capacidades locales (en los casos en los que estas capacidades existan a nivel local).

E) La Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE)

La Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE) tiene como objetivo facilitar la internacionalización de la empresa española, asegurando a las empresas (o al banco financiador de la operación a la empresa) los riesgos derivados del impago de las ventas de sus productos en países terceros. Creada en 1970, está participada mayoritariamente por el Estado español, junto con algunos bancos y aseguradoras españolas¹³.

La entidad se autodefine como gestora de la operación de seguro, siendo los proyectos de emisión de seguro aprobados por un Consejo y un Comité de Riesgos en el que están representados tres ministerios: el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, el Ministerio de Economía y Hacienda, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Los seguros de créditos a la exportación de CESCE han sido, junto con los créditos FAD, uno de los principales mecanismos generadores de deuda externa de España. Al mismo tiempo, ambos instrumentos están entre los instrumentos históricamente más importantes de apoyo a la internacionalización de la empresa española. CESCE cubre los riesgos derivados de las ventas de productos y servicios en el exterior. La deuda externa se genera cuando se produce un impago de operaciones de exportación financiadas por el Estado español. En este caso, CESCE indemniza al empresario español y reclama el impago a las Administraciones públicas del país importador; de esta forma, ese dinero pasa a considerarse deuda externa oficial.

Según CESCE, sólo se reclama directamente a la Administración pública las deudas impagadas contraídas por proyectos de empresas públicas. Esto no ocurre cuando CESCE cubre relaciones comerciales entre empresas españolas y particulares del país receptor sin “garantía soberana” (esto es, sin garantía del Estado). Según otros autores¹⁴, también se reclama a la Administración los impagos derivados de operaciones entre exportadores e importadores privados.

13 Véase www.cesce.es.

14 Gómez Olivé, D., y Torres, M. (2008): Ayudas a la exportación española y endeudamiento de otros países. Campaña por la abolición de la deuda externa ¿Quién debe a quién?. www.quiendebeaqui.org.

La necesidad de reformar los seguros CESCE de créditos a la exportación (al igual que sucede con los FAD), por su asumido potencial histórico de generación de deuda en países menos avanzados, queda legalmente comprometida por la disposición transitoria tercera de la Ley de Deuda Externa de 2006. Esta Ley comprometía al Gobierno a la presentación, durante la pasada legislatura, de un Proyecto de Ley que reformulase la regulación de los seguros CESCE para “minimizar su impacto en la generación de deuda”.

Esta anunciada reforma no parece gustar al sector privado exportador, ya que apunta en la dirección de limitar los techos de cobertura y las operaciones con determinados países (por ejemplo, los sobreendeudados y los de bajo ingreso). En este sentido, se afirma (Club de Exportadores e Inversores, 2007) que cualquier reforma de los créditos a la exportación en esta línea beneficiaría a las empresas competidoras de España en el exterior, aunque, qué duda cabe, daría respuesta a una demanda histórica de la sociedad civil española y estaría en línea con los compromisos asumidos por España en el marco de la OCDE¹⁵.

Conviene llamar la atención respecto a que el Plan África (2006-2008), en su referencia a CESCE, compromete, durante la vigencia del Plan, a “incrementar la cobertura de riesgos a la exportación en el África Subsahariana”. Desde CESCE se entiende contradictorio este compromiso, si este se interpreta como incremento de cobertura en términos geográficos, por las limitaciones de operar en los países HIPC y por las indicaciones de la OCDE de no participar en aquellas operaciones que no sean concesionales.

La Tabla 10 muestra que Sudáfrica y Gabón han sido, en el periodo analizado, los dos únicos países del África Subsahariana destino del seguro de crédito por cuenta del Estado. Sudáfrica y Gabón no están considerados como países HIPC; sin embargo, hay que destacar que, del estudio de las diferentes memorias anuales (CESCE, 2005, 2006 y 2007), se deduce la existencia de deuda anterior contraída por países sobreendeudados con CESCE, como, por ejemplo, Togo, República del Congo, Costa de Marfil, Guinea (Conakry) y Senegal.

15 Véase, por ejemplo, el reciente compromiso adquirido por España el 22 de mayo de 2008 en el marco de la OCDE, en OECD (2008): Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the Provision of Official Export Credits to low Income Countries. Este y otros documentos están disponibles en .pdf) http://www.oecd.org/departament/0,3355,en_2649_34179_1_1_1_1_1,00.html (Este documento hace referencia a la provisión de créditos oficiales a la exportación, es decir, al FAD, no al seguro que lo acompaña.)

**Tabla 10. Destinos del seguro emitido por CESCE en el África Subsahariana.
Riesgo por cuenta del Estado 2005-2007 (miles de euros)**

	2005	2006	2007
Sudáfrica	38.680	53.165	52.759
Gabón	–	–	54.740

Fuente: CESCE (memorias anuales 2005, 2006, 2007).

F) La Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES)

La Compañía Española de Financiación al Desarrollo (COFIDES) tiene como objetivo fomentar las inversiones de empresas españolas en países en desarrollo. La entidad se encarga de financiar proyectos considerados de interés español y que han de ser compatibles con el desarrollo económico de los países receptores, la rentabilidad de las inversiones y con la defensa del medio ambiente y del entorno social. COFIDES, creada en 1988, es una sociedad anónima de capital mixto (público y privado) en cuyo capital social participan el ICEX, el Instituto de Crédito Oficial (ICO), la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), el Banco Santander Central Hispano (BSCH) y el Banco de Sabadell¹⁶.

COFIDES cuenta con fondos de inversión para apoyar la internacionalización tanto de pequeñas y medianas empresas (FONPYME) como de grandes empresas (FIEX) (Tabla 11). Estos fondos están adscritos al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y presentan las siguientes tres modalidades:

- Participaciones en el capital de la empresa que se crea en el país receptor de la inversión, minoritarias, transitorias y con pacto de recompra.
- Instrumentos de cuasicapital; la denominación genérica que se otorga a aquellos instrumentos donde el prestamista, es decir, COFIDES, coinvierte con préstamos convertibles en acciones. COFIDES asume un mayor riesgo que en un préstamo normal y/o participa de alguna manera de los resultados de la empresa.
- Préstamos a medio y largo plazo a la empresa que se crea en el país receptor o bien al inversor español.

16 Véase www.cofides.es.

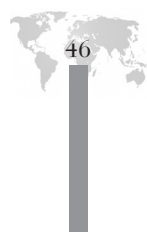


Tabla 11. Proyectos financiados por COFIDES con el FIEX (Fondos EFP) 2006-2008

	Países	Importe en euros
2006	Senegal	297.679
2007	Mauricio	16.737
2008	Tanzania	367.388
	Kenia	987.353
	Mozambique	237.533

Fuente: COFIDES.

COFIDES cuenta desde 2006, entre las llamadas “líneas país”, con una línea específica para el África Subsahariana, que financia proyectos privados viables con interés español que se realicen en cualquier país del África Subsahariana distinto a la República de Sudáfrica. Los sectores prioritarios son: agroindustria; energías renovables; infraestructuras y servicios públicos; y transportes y turismo. Además, COFIDES actúa como vehículo canalizador de los fondos del *European Financing Partners (EFP)*¹⁷ (instrumento creado por el BEI) para proyectos del sector privado en África. COFIDES afirma no financiar proyectos de inversión que supongan un impacto ambiental o social desfavorable para el país receptor de la inversión. La entidad posee una *ratio* de medición de impacto de las inversiones, denominado RIO, que, sin embargo, no es discriminatorio ni se utiliza como criterio para rechazar los proyectos presentados por empresas españolas a COFIDES para ser financiados. La entidad tampoco realiza ningún tipo de seguimiento posterior a la inversión realizada.

G) Los Acuerdos para Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI)

Los APPRI son tratados internacionales bilaterales en materia de inversión extranjera directa (IED) y en cartera, así como préstamos, concesiones y derechos de propiedad intelectual que, sobre la base de la reciprocidad entre Estados, son diseñados para el fomento y la protección jurídica de los flujos de capital destinados al sector productivo¹⁸.

17 Véase epígrafe H), sobre instrumentos multilaterales de apoyo a la inversión.

18 Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2008): Los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Madrid. En www.comercio.es.

Tabla 12. APPRI de España con países africanos

País	Fecha firma	Entrada en vigor	¿Qué protege?	Cláusula NMF	Trat. nacional	Indemnización prevista por
Sudáfrica	30/9/98	23/12/99	Inversiones y rentas de inversión	Sí	Sí	Exploración, nacionalización, pérdidas por conflicto armado, emergencia nacional, sublevación o tumulto
Gabón	2/3/95	12/12/01	Inversiones y rentas de inversión	Sí	Sí	Exploración, nacionalización, pérdidas por conflicto armado, emergencia nacional, revuelta o insurrección
Guinea Ecuatorial	22/11/03	12/1/04	Inv. y rentas de inversión	Sí	Sí	(<i>idem</i>)
Namibia	21/2/03	28/6/04	Inv. y rentas de inversión	Sí	Sí	(<i>idem</i>)
Nigeria	9/7/02	19/1/06	Inv. y rentas de inversión	Sí	Sí	(<i>idem</i>)
Senegal	22/11/07	Pendiente				
Angola	21/11/07					
Mauritania	24/07/08					
Mozambique	Rubricado, pero no firmado	Pendiente				
Cabo Verde	En negociación	Pendiente				
Mali						
Burkina Faso						
Costa de Marfil						
R. D. Congo						

Fuente: Elaboración propia a partir de APPRI publicados en BOE 25/enero/2002, BOE 12/enero/2004, BOE 31/enero/2000, BOE 18/agosto/2004 y BOE 11/febrero/2006.

El inversor español en un determinado país obtiene así una serie de derechos adicionales a los reconocidos en dicho país por la legislación vigente. Tienen como objetivo reducir la incertidumbre política y jurídica que habitualmente acompaña a los proyectos de inversión en el exterior. Los dos países signatarios de cada tratado de este tipo reconocen una serie de obligaciones y garantías a las inversiones realizadas en ambos sentidos.

Como reconoce el Plan África, revisten particular interés estratégico en el caso del África Subsahariana, por cuanto subsiste la opinión en el mundo empresarial español de que muchos países africanos no ofrecen suficiente garantía para sus posibles inversiones. Así, el Plan establece como objetivo promover, durante la vigencia del mismo, la firma de acuerdos APPRI con los países que considera prioritarios, es decir, aquellos con los que no existían acuerdos APPRI firmados con anterioridad: Etiopía, Kenia, Mauritania, Senegal, Angola, Mali y Mozambique.

España había firmado APPRI antes del 2006 con Gabón, Guinea Ecuatorial, Namibia, Nigeria y Sudáfrica (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Lista de APPRI en vigor, 2008). A partir de la entrada en vigor del Plan, se han firmado nuevos APPRI con Senegal, Angola y Mauritania, y están pendientes de firma los Acuerdos con Mozambique, Cabo Verde, Mali, Burkina-Faso, Costa de Marfil y R. D. del Congo (Tabla 12).

H) Los instrumentos multilaterales de apoyo a la inversión en el África Subsahariana.

Estos instrumentos son fondos de apoyo a las empresas que se canalizan a través de las distintas instituciones de financiación del desarrollo (IFD) europeas, entre las que se encuentra COFIDES y todas las que realizan funciones análogas en la UE. Suponen la puesta en marcha de líneas cofinanciadas entre todas estas instituciones para la financiación de la entrada de empresas europeas en los mercados de los países de África, Caribe y Pacífico (ACP).

Los instrumentos multilaterales que menciona el Plan África específicamente son los creados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), esto es:

- Línea *European Financing Partners* (EFP): establecida, en mayo 2004, conjuntamente por el BEI y las IFD bilaterales de países de la UE, entre ellas, COFIDES. Apoya proyectos de inversión privados en países ACP, en sectores como telecomunicaciones, industria, agroindustria, turismo, minería, transporte, servicios financieros y otros servicios asociados a estos sectores (European Financing Partners, 2006).

- Facilidad de inversión del BEI: como contribuyente al Protocolo Financiero del Acuerdo de Cotonou, España tiene acceso a la financiación de la facilidad de inversión, gestionada por el BEI y en la que COFIDES desempeña el papel de ventanilla para las empresas españolas. La facilidad de inversión apoya proyectos de inversión en la mayoría de los sectores de la economía, entre ellos, inversiones de empresas públicas gestionadas con criterios comerciales y proyectos en los sectores de infraestructuras y financiero, que son claves para el desarrollo del sector privado. Los principales instrumentos financieros utilizados son participaciones en capital, cuasicapital, préstamos y garantías para movilizar recursos en moneda local. La viabilidad económica, financiera, técnica y medioambiental de todos los proyectos financiados por la facilidad de inversión debe estar garantizada.

Además, España es uno de los Estados miembros de la UE que ha comprometido aportaciones bilaterales, que alcanzaron la cifra de 10 millones de euros en 2007, al Fondo Fiduciario de la Asociación para Infraestructuras de la Unión Europea-África, para proyectos de infraestructuras de transporte, comunicaciones, energía y agua. Este fondo, gestionado por el BEI, está constituido por contribuciones bilaterales de los Estados miembros, fondos no reembolsables del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y préstamos del BEI. La creación de dicha Asociación UE-África fue acordada dentro de la Estrategia de la UE titulada “UE-África: hacia una asociación estratégica”, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2005. Poco después, en febrero de 2006, a través de un memorándum de entendimiento suscrito entre la Comisión Europea y el BEI, se creó la “Asociación para Infraestructuras UE-África” y se constituyó, dentro de ella, el Fondo Fiduciario. Funciona como un fondo rotatorio, de forma que los ingresos derivados de su actividad revierten al propio Fondo y se utilizan en la financiación de nuevas operaciones¹⁹.

19 Ministerio de Economía y Hacienda (2007): Dirección General de Financiación Internacional. Secretaría de Estado de Economía.

5. Análisis del impacto de los instrumentos comerciales y de inversión del Plan África (2006-2008)

5.1 ¿Se han incrementado los flujos como consecuencia del Plan?: impacto sobre los flujos comerciales y de inversión

La entrada en vigor del Plan África no ha supuesto ningún cambio en la tendencia exportadora española hacia el África Subsahariana, que representa de forma constante y desde 1995 en torno a un 1% sobre el total de las exportaciones españolas al mundo. En el periodo de vigencia del Plan (2006-2008), este porcentaje fue algo superior y alcanzó el 1,3%. Sin embargo, incrementos similares se observan en el periodo 1997-1998. Además, aunque las exportaciones crecieron en un 14,4% en 2006 (porcentaje superior a la media de los últimos 15 años, de un 12%), en 2007 el incremento se reduce al 5,9%, muy por debajo de la media (Tabla 13). Este comportamiento desigual no facilita hacer una valoración positiva del Plan en este sentido. En definitiva, las exportaciones españolas hacia el África Subsahariana han crecido en volumen, pero su importancia sobre el total de exportaciones españolas se ha mantenido en un porcentaje reducido.

Dentro del continente, África del Norte continúa siendo la región sociocomercial de mayor interés para España, ya que los ligeros incrementos de las exportaciones que se perciben en los últimos años con destino a África han sido absorbidos, fundamentalmente, por el Norte de África.

Por otro lado, se mantiene el patrón de concentración geográfica de las exportaciones en un número reducido de países. De los datos sobre los países recogidos en el Plan

**Tabla 13. Principales países destino de las exportaciones españolas
(respecto del total del África Subsahariana)**

Países destino	2005 (% del total anual)	2006 (% del total anual)	2007 (% del total anual)	Variación interanual 2005-2006	Variación interanual 2006-2007
Sudáfrica	33,97%	35,07%	34,51%	18,08%	4,22%
Nigeria	11,14%	8,76%	8,12%	-10,07%	-1,87%
Angola	4,65%	8,85%	7,59%	117,85%	-9,13%
Senegal	4,65%	4,44%	4,46%	9,05%	6,47%
Ghana	3,57%	2,42%	4,28%	-22,56%	87,31%

Fuente: Elaboración propia a partir de Datacomex. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

objeto de preferente acción exportadora (Sudáfrica, Nigeria y Guinea Ecuatorial, y en menor medida, Ghana, Namibia, Cabo Verde y Mozambique), se deduce que: a) Sudáfrica mantiene estable su participación porcentual, alrededor del 34% del total de las exportaciones al África Subsahariana; b) las exportaciones con destino a Nigeria han descendido durante los dos primeros años de vigencia del Plan; c) Guinea Ecuatorial recibe el 4% del total de productos españoles y en 2006 y 2007 presenta valores positivos, siendo la tasa de crecimiento ligeramente superior en 2006; d) Ghana sufrió un importante descenso en 2006; sin embargo, en 2007 se produce un importante crecimiento (87,31%) en sus relaciones comerciales con España en términos de exportaciones; y e) Namibia, Cabo Verde y Mozambique apenas representan individualmente el 1% de las exportaciones totales al África Subsahariana. Namibia y Mozambique, redujeron considerablemente sus relaciones en 2006, pero las incrementaron ligeramente en 2007 (7,6% y 4,5% respectivamente). Las exportaciones con Cabo Verde aumentaron durante los años 2006 y 2007, aunque en este último año el incremento fue considerablemente inferior al del año anterior.

La tendencia seguida por los flujos de inversión española en África en los últimos 15 años parece indicar que estos están relacionados más con la coyuntura económica e internacional, y que obedecen a decisiones empresariales puntuales, que a las medidas de apoyo a la inversión previstas en el Plan. Durante los años de vigencia del Plan se produce un ligero repunte de las inversiones, pero en los mismos niveles de 2005, con lo que no puede concluirse que haya un claro efecto cuantitativo del Plan sobre los flujos de IED española en el África Subsahariana. Tampoco el Plan ha supuesto ruptura alguna del patrón de elevada concentración geográfica y sectorial característico de las inversiones españolas en África (centrado en Sudáfrica y Namibia, y de forma no continua en Mauricio, Cabo Verde y Ghana) y no se aprecia un volumen de inversión significativo dirigido a uno de los dos sectores señalados

Tabla 14. Principales países destino de las inversiones exteriores españolas (respecto del total del África Subsahariana)

Países destino	2005 (% del total anual)	2006 (% del total anual)	2007 (% del total anual)	Variación interanual 2005-2006	Variación interanual 2006-2007
Sudáfrica	59,87%	4,87%	44,07%	-97,01%	1797,00%
Namibia	31,78%	84,45%	41,00%	-2,39%	1,82%
Mauricio	1,37%	4,48%	0,00%	19,95%	-100,00%
Cabo Verde	4,88%	0,08%	2,88%	-99,36%	7025,86%
Ghana	0,57%	0,00%	0,00%	-100,00%	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de Datacomex. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

como prioritarios por el Plan (el de hidrocarburos), ni tampoco un impacto significativo sobre el sector tradicional de inversión en pesca y acuicultura.

5.2 ¿Se han fortalecido los instrumentos a consecuencia de los compromisos recogidos en el Plan?: impacto sobre el fortalecimiento de los instrumentos

El Plan contiene una enumeración de países objeto de acción institucional y promocional preferente (Sudáfrica, Nigeria y Guinea Ecuatorial) que, no siendo susceptibles de recibir financiación mediante los FAD, deben considerarse preferentes, por tanto, en esta línea. Durante la vigencia del Plan se ha producido el establecimiento de tres nuevas oficinas comerciales en Nairobi (Kenia), Accra (Ghana) y Malabo (Guinea Ecuatorial), que vienen a añadirse a las ya existentes en Abiyán (Costa de Marfil), Dakar (Senegal), Johannesburgo (Sudáfrica), Lagos (Nigeria) y Luanda (Angola), y una nueva consejería comercial ha sido establecida en Guinea Ecuatorial (Tabla 6). En términos de apoyo institucional, se han firmado, además, durante la vigencia del Plan, nuevos Acuerdos de Protección de Inversiones con Senegal, Angola y Mauritania, y están pendientes de firma con Mozambique, Cabo Verde, Mali, Burkina Faso, Costa de Marfil y República Democrática del Congo.

En términos de apoyo financiero, el Plan no contiene ningún compromiso general referido a los FAD, pero de forma específica se enumeran una serie de países “objeto de preferente acción en materia de cooperación financiera institucionalizada (...) con financiación concesional FAD”. Estos países son Ghana y Namibia. En este sentido, es

de destacar que Ghana recibe una especial atención en los créditos FAD concedidos en 2007 (Tabla 7), pero recuérdese que está considerado un país altamente endeudado por el Banco Mundial, mientras que en Namibia no fue aprobada ninguna operación con cargo al FAD durante 2007. En relación con los FEV, los compromisos contenidos en el Plan 2006-2008 afirman que estos habrán de emplearse en mayor proporción en África durante la vigencia del Plan. El establecimiento, en 2006, de una línea específica para África denominada ATA (Asistencia Técnica a los países de África Subsahariana), como ya se ha comentado, parece responder a este compromiso. Por otro lado, el ICEX ha establecido en 2008 un programa de apoyo específico a las empresas que operan en África Subsahariana (PAPAS) que, como se indicó anteriormente, supone una mayor dotación de fondos de la habitual y con mayor grado de flexibilidad que otros instrumentos ICEX que se utilizan para ayudas a todo tipo de gastos de implantación en el exterior. COFIDES estableció, además, una línea específica para el África Subsahariana, en 2006, que ha supuesto un incremento en la dotación de fondos.

En definitiva, se podría afirmar que el Plan ha servido para aumentar el nivel de atención y de financiación al África Subsahariana de los instrumentos clásicos de apoyo a la internacionalización de la empresa española y las instituciones que los ges-

Tabla 15. Análisis cruzado de los principales socios económicos e instrumentos de promoción de comercio e inversión

Cinco principales receptores de exportaciones españolas	Cinco principales receptores de inversión española	Oficina comercial	ICEX (2007) Ferias/ misiones	FAD (2007-2008)	FEV (2007-2008)	CESCE (pólizas emitidas 2005-2007)	COFIDES Nuevos proyectos (2006-2008)	APRI (entrada en vigor)
1. Sudáfrica	1. Sudáfrica	✓	✓ (1/17)	X	X	✓	X	✓ (1999)
2. Nigeria	–	✓	X	X	X	X	X	✓ (2006)
3. Angola	–	✓	✓ (1/0)	X	X	X	X	✓ (Pte.)
4. Senegal	–	✓	✓ (0/7)	✓	X	X	✓	✓ (Pte.)
–	2. Namibia	✓	X	X	X	X	X	✓ (2004)
–	3. Mauricio	X	X	X	X	X	✓	X
–	4. C. Verde	X	X	✓	✓	X	X	X
5. Ghana	5. Ghana	✓	X	✓	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia.

tionan (públicas y público-privadas). Sin embargo, la efectividad, en términos de incremento de los flujos, no parece haber acompañado el mayor despliegue institucional ni la mayor dotación financiera para la operaciones de negocio en el África Subsahariana, tal y como se ha visto en el apartado anterior.

Un análisis cruzado de los cinco principales países receptores de exportaciones e inversiones españolas y el grado de utilización de algunos instrumentos durante los años de vigencia del Plan (Tabla 15), tampoco permiten sacar conclusiones determinantes sobre los efectos de los instrumentos.

5.3 ¿Cuáles son los instrumentos percibidos como más importantes y qué influencia tienen entre ellos?

Para interpretar la importancia de cada uno de los instrumentos recogidos en el Plan África (Tabla 16) como impulsores de las relaciones comerciales y de inversión de

Tabla 16. Instrumentos de fomento de las relaciones comerciales y de inversión

La siguiente matriz recoge las percepciones de los expertos consultados⁽¹⁾:

		Influyentes								
Dependientes		I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	Suma
	I1		10	4	3	2	3	5	2	29
	I2	6		0	4	1	3	4	1	19
	I3	4	1		9	6	1	5	2	28
	I4	7	5	7		1	1	4	4	29
	I5	3	5	6	9		4	5	4	36
	I6	1	4	4	6	5		7	4	31
	I7	5	3	3	1	3	7		3	25
	I8	2	1	1	2	2	6	3		17

- I1 Apoyo (promoción e información) de las oficinas comerciales de España en el África Subsahariana.
- I2 Actividades del ICEX de promoción e información (ferias, misiones comerciales, campañas, jornadas técnicas, etc.).
- I3 Créditos FAD otorgados a gobiernos africanos para la financiación de proyectos a realizar por empresas españolas.
- I4 Financiación pública de estudios de viabilidad (FEV) realizados por empresas españolas en África.
- I5 Cobertura CESCE de los riesgos de las ventas a países africanos.
- I6 COFIDES: financiación (coinversión y/o préstamos) a empresas españolas para la creación/adquisición de empresas en África.
- I7 Acuerdos del Gobierno español para la promoción y protección recíproca de inversiones con países africanos (APPRI).
- I8 Instrumentos multilaterales de apoyo a la inversión: *European Financing Partners* (EFP) y Banco Europeo de Inversiones (BEI).

⁽¹⁾ Con los resultados de la matriz se pretende analizar hasta qué punto la puesta en marcha de un instrumento contribuiría a estimular al resto de los instrumentos (se considera que 0 representa una influencia nula, normal 1 y una influencia intensa 2). Se muestra el resultado del sumatorio de las respuestas.

Fuente: Entrevista en profundidad a expertos.

España con el África Subsahariana, es fundamental establecer las relaciones que existen entre ellos²⁰.

De los resultados derivados de la opinión de los expertos se extrae la siguiente información:

- Se aprecia que, en cierta medida, todos los instrumentos están relacionados entre sí, aunque esta relación es poco intensa, más de la mitad de las celdas de la matriz arrojan una puntuación inferior a 5 (resultado de sumar las respuestas de los expertos consultados), lo que significa que los expertos consideran que entre la mayoría de los instrumentos no existe relación y si existe es de intensidad normal, es decir, han asignado un valor de 0 o de 1, respectivamente.
- Según los expertos, los instrumentos que más influyen en la aplicación del resto de instrumentos son²¹:
 - La financiación pública de estudios de viabilidad (FEV) realizados por empresas españolas en África.
 - Acuerdos del Gobierno español para la promoción y protección recíproca de inversiones con países africanos.
- Los instrumentos cuya aplicación depende en mayor medida del resto de instrumentos son²²:
 - Cobertura CESCE de los riesgos de las ventas a países africanos.
 - La financiación a empresas españolas para la creación/adquisición de empresas en África.

20 Para establecer las relaciones se consultó a un grupo de expertos/as de diferentes instituciones (COFIDES, CESCE e ICEX) sobre sus percepciones en cuanto a la dirección e intensidad de las relaciones entre los instrumentos. A cada experto se le solicitó, personalmente, que cumplimentase una matriz cruzada en términos de relaciones positivas, que relaciona los ocho instrumentos en los que se agruparon los recogidos en el Plan. La técnica utilizada para tal fin se deriva de la metodología del Interpretive Structural Modelling (ISM) de Warfield.

21 La suma de las columnas informa de la influencia total que cada instrumento tiene sobre el resto, de tal forma que cuanto mayor es el valor, mayor la influencia.

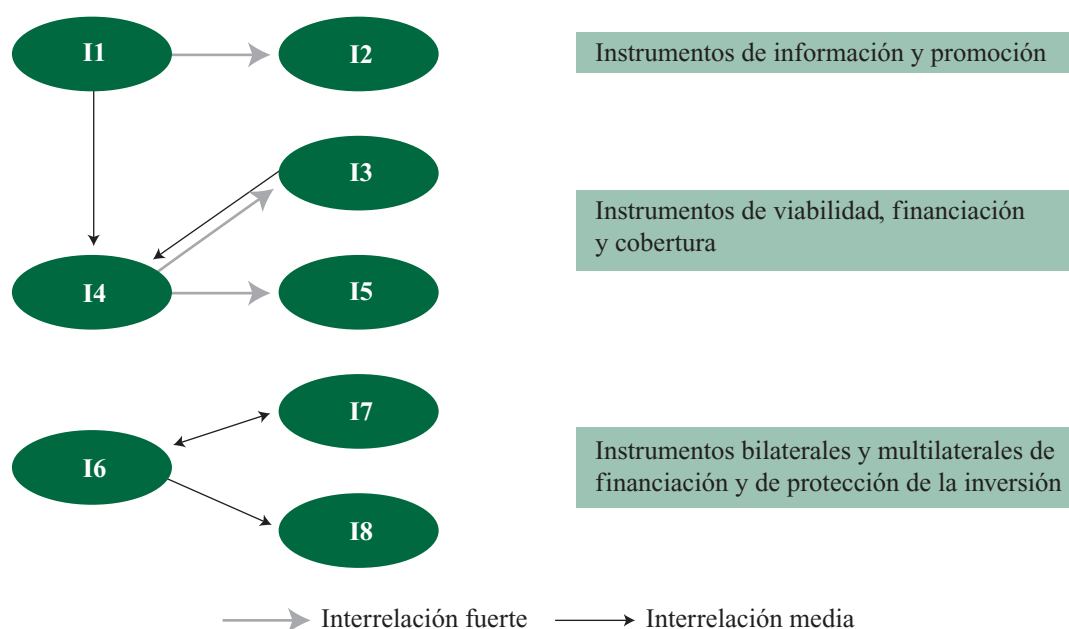
22 La suma de las filas informa de aquellos instrumentos que en mayor medida dependen de la existencia de otros instrumentos.

- La interdependencia entre los instrumentos, para el grupo de expertos, queda reflejada en el Gráfico 18²³. Se identifican tres grupos de instrumentos según las interrelaciones demostradas: grupo 1: instrumentos de información y promoción; grupo 2: instrumentos de viabilidad, financiación y cobertura; y grupo 3: instrumentos bilaterales y multilaterales de financiación y de protección de la inversión.

5.4 Impacto y coherencia sobre el desarrollo

La coherencia de políticas, en el contexto español se refiere a la relación entre la política de cooperación y el resto de políticas públicas que puedan afectar a los procesos

Gráfico 18. Relaciones entre instrumentos



Fuente: Entrevista en profundidad a expertos.

23 Para determinar las relaciones entre los distintos instrumentos se establece un umbral, un valor prefijado, de tal forma que se considera que la relación entre instrumentos es relevante cuando el valor de cada celda se encuentra por encima de dicho valor y la relación no es relevante cuando el valor está por debajo; de esta manera se obtiene una matriz binaria que proporciona las relaciones entre instrumentos y que pueden representarse mediante grafos.

Gráfico 19. Contenido en el Plan África 2006-2008

Ayuda oficial al desarrollo (AOD)	Ayuda multilateral	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuciones a Instituciones Financieras Internacionales (IFI): FMI, Banco Mundial, Bancos regionales, Banco Europeo de Inversiones, Agencias de Naciones Unidas, etc. - Financiación de instituciones multilaterales - Línea Instituto de Crédito Oficial (ICO) - Línea Instituto de Comercio Exterior (ICEX) 	Instrumentos de financiación	Instrumentos de apoyo a la empresa española para la internacionalización
	Ayuda bilateral	<ul style="list-style-type: none"> - Ayuda humanitaria - Ayuda de emergencia - Subvenciones a ONGD - Cooperación científica - Proyectos de desarrollo - Programa de conversión de deuda - COFIDES - Conversión de deuda por inversiones 		
Instrumentos económicos con enfoque pro-desarrollo	No reembolsable	<ul style="list-style-type: none"> - Préstamos concesionales (ayuda ligada): condicionada a la adquisición de bienes y servicios del donante - Créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo) y FEV 	Instrumentos fiscales	
	Reembolsable	<ul style="list-style-type: none"> - Microcréditos - Deduciones por inversiones españolas en el exterior 		
	Convenios internacion.	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios para evitar doble imposición - Convenios para evitar doble imposición 	Instrumentos de promoción y protección	
	Instrumentos financieros	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos de Protección recíproca de Inversiones - Acuerdos de Protección recíproca de Inversiones - Instrumentos de capital-riesgo - Oficinas comerciales - Seguros para la exportación - CESCE: cobertura de riesgos a la exportación 		
	Regímenes comerciales	<ul style="list-style-type: none"> - Seguro del tipo de interés - Áreas de libre comercio/ uniones aduaneras con terceros países - SPG (sistema de preferencias generalizadas de la OMC): régimen general, SPG "plus" y régimen EBA - Fj: Acuerdos EPA UE-África Subsahariana 	Acuerdos comerciales	
	Acuerdos EPA UE-países ACP			

Fuente: Elaboración propia a partir de Iglesia-Caruncho (2005), ICEX (2008), Plan África (2006) y otros.

de desarrollo y que, en determinados casos, puedan contrarrestar los esfuerzos de la ayuda²⁴. La política de cooperación española tiene como objetivo principal la lucha contra la pobreza y los objetivos y líneas directrices de actuación se reflejan en los diferentes planes directores de la cooperación (actualmente en vigor el Plan Director 2005-2008). La coherencia debe entenderse, por tanto, como que otras políticas españolas (política comercial o política exterior, por ejemplo) no deben por tanto incidir negativamente en los objetivos de la política de cooperación.

Tal y como muestra el Gráfico 19, son muchas las interrelaciones entre el principal instrumento de la política de cooperación, la ayuda oficial al desarrollo (AOD), algu-

24 Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2006b): *Informe: El cumplimiento del principio de coherencia de políticas*, 18 de julio de 2006. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

nos instrumentos internacionales considerados prodesarrollo, como convenios firmados con terceros países o normativa comercial de tratamiento especial a países en desarrollo, entre otros, y los instrumentos públicos de apoyo a la empresa española. El Plan África 2006-2008 recoge una serie de instrumentos para apoyar una mayor presencia de las empresas españolas en África, al tiempo que afirma que la defensa de estos intereses no es incompatible con el desarrollo de las economías locales (pág. 81). Como se ha analizado, el Plan recoge un corolario de instrumentos tradicionales de apoyo a la acción exterior de la empresa española y, por ello, arrastra así numerosos debates, abiertos hace tiempo, sobre la incoherencia en algunos de ellos. En este sentido, el Plan es un reflejo de la complejidad de simultanear los objetivos de las diferentes políticas españolas con los instrumentos de los que hoy se dispone, sin que aporte, sin embargo, soluciones a viejos debates sobre créditos FAD, fondos FEV o créditos a la exportación CESCE.

6. Conclusiones y recomendaciones finales

- **Primero:** el África Subsahariana continúa siendo un área de reducida importancia en términos de exportaciones y de inversión española en el exterior. A pesar de que las tasas de crecimiento (sobre todo de exportaciones con destino al África Subsahariana) han ido significativamente en aumento en la última década, estos países siguen representando, en términos relativos, una mínima parte de la actividad exterior de la empresa española, que está concentrada, además, en un número muy reducido de países. En comparación con otros países europeos, se observa una concentración geográfica similar, pero España sigue siendo un socio comercial de mucha menor importancia para África que Francia, Alemania o el Reino Unido. A pesar de esto, conviene resaltar que nuestras exportaciones con destino a países africanos crecen a un ritmo significativamente mayor que las de los países europeos mencionados. Se podría afirmar, por tanto, que, aunque los flujos de comercio e inversión española presentan una tendencia creciente, el Plan África 2006-2008 no ha contribuido a incrementar la importancia relativa del comercio y la inversión españoles en el África Subsahariana, ni a su diversificación geográfica, puesto que siguen concentrándose en unos pocos países.

Los instrumentos que el Plan África plantea son, en esencia, los mismos instrumentos comerciales y de inversión que tradicionalmente se han utilizado como apoyo de la Administración española. No se recoge ningún instrumento adicional, más allá de líneas específicas que suponen mayor financiación o, en algunos casos, mayor flexibilidad dentro de instrumentos preexistentes y, por ello, sería conveniente realizar una valoración general de los mismos en relación con su eficacia en el contexto africano. Es posible que el riesgo percibido de hacer negocios en estos países continúe siendo un factor determinante para explicar el reducido atractivo de los

mercados africanos para la empresa española, pero la posible falta de conocimiento de los diferentes instrumentos que minimizan estos riesgos es también un elemento a considerar. Es importante señalar, sin embargo, que son las propias características de los mercados las que, en última instancia, los hacen más o menos atractivos, con lo que los instrumentos no son determinantes, sino incentivadores para la empresa.

- **Segundo:** el Plan África asume un cierto automatismo en compatibilizar los objetivos de impulsar las actividades económicas de las empresas españolas en el exterior con objetivos de desarrollo de las propias economías africanas. Conviene señalar que los efectos *per se* de las exportaciones y de la inversión sobre el desarrollo no tienen por qué ser automáticos y/o uniformes y que esos efectos pueden ser tanto positivos como negativos (desincentivo de las capacidades locales, efectos negativos para el medio ambiente, distorsión de la competencia, creación de empleo precario, fomento de la corrupción, etc.). El Plan África recoge, además, el compromiso de fortalecer controvertidos instrumentos de apoyo a la internacionalización, como los créditos CESCE o FAD. Estos últimos son instrumentos generadores de deuda externa española y, aunque es cierto que pueden cubrir una necesidad en el país receptor, actúan a costa de un mayor endeudamiento. Parece del todo incoherente que España esté simultaneando procesos de condonación de deuda con instrumentos de apoyo a la empresa que generan, en paralelo, más deuda.

Siendo, en cualquier caso, muy positiva la inclusión de criterios prodesarrollo (creación de empleo, transferencia de tecnología, fortalecimiento del tejido empresarial local, entre otros) en algunos de los instrumentos tradicionales de apoyo a la internacionalización empresarial, sería recomendable establecer sistemas de medición de los impactos de la actividad empresarial, con la posibilidad de aplicar instrumentos que ya son habitualmente utilizados para la valoración de proyectos de cooperación al desarrollo.

- **Tercero:** el Plan África 2006-2008, en su apartado sobre las relaciones comerciales y de inversión con África, no hace mención a otros temas relacionados con el comercio internacional y se circunscribe a una enumeración de instrumentos, compromisos y sectores prioritarios. Sin embargo, algunos temas relacionados son, actualmente, de obligada referencia y, por ello, para una futura perspectiva más coherente sobre las potenciales implicaciones sobre el desarrollo de los instrumentos de apoyo a la empresa, sería recomendable incluir temas transversales relacionados con el incremento de los precios de los alimentos, la Organización Mundial del Comercio, la denominada “Ayuda para el Comercio” y, tal y como se comenta a continuación, sobre los EPA o acuerdos comerciales entre la UE y el África Subsahariana. Este enfoque de mayor transversalidad de los temas debería ir acompañado

de mayor especificidad en los compromisos adquiridos por la Administración española y de los mecanismos para su seguimiento.

- **Cuarto:** dado que la publicación del Plan África 2006-2008 se realiza durante el proceso de las negociaciones para los EPA entre la UE y el África Subsahariana (momento de importantes incertidumbres en relación con el desenlace de las negociaciones para el 2007), el Plan no establece compromisos específicos a implementar una vez puestos estos en marcha. Sin embargo, teniendo en cuenta que en enero de 2008 se han iniciado un importante número de EPA, sería especialmente importante que España defendiera una postura de implantación y evaluación de los mismos en términos de pro desarrollo, en tanto en cuanto se ha configurado un escenario que supone para las empresas españolas mayor apertura comercial y más facilidades de inversión.

Es por ello clave que los instrumentos de apoyo a las exportaciones y la inversión española se fortalezcan igualmente en esta línea pro desarrollo, con lo que se realizaría una contribución clave a la necesaria coherencia de políticas en España. Para ello, sería importante una mejor coordinación entre los diferentes actores de la Administración pública, que permita que la posición española se fortalezca en la búsqueda de objetivos comunes, de promoción del comercio, la inversión y el desarrollo, en beneficio mutuo en las relaciones entre España y el África Subsahariana.

7. Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Destino de las exportaciones europeas. (Promedio del periodo 1995-2007)	19
Tabla 2. Importaciones, exportaciones y tasa de cobertura: España/África Subsahariana (1995-2007)	22
Tabla 3. Crecimiento promedio de las exportaciones europeas al África Subsahariana (1995-2007)	23
Tabla 4. Destino de las exportaciones españolas en el África Subsahariana (millones de euros)	25
Tabla 5. Distribución geográfica de la IED española en África Subsahariana (1993-2007) (millones de euros)	28
Tabla 6. Oficinas comerciales de España en el África Subsahariana	37
Tabla 7. Evolución de los Créditos FAD en África Subsahariana (en miles de euros)	41
Tabla 8. Operaciones aprobadas en 2007 con cargo al FAD en el África Subsahariana: países africanos altamente endeudados (HIPC) y menos adelantados (PMA)	41

Tabla 9. Estudios de viabilidad financiados con el FEV 2001-2007	43
Tabla 10. Destinos del seguro emitido por CESCE en el África Subsahariana. Riesgo por cuenta del Estado 2005-2007 (miles de euros)	46
Tabla 11. Proyectos financiados por COFIDES con el FIEX (Fondos EFP) 2006-2008	47
Tabla 12. APPRI de España con países africanos	48
Tabla 13. Principales países destino de las exportaciones españolas (respecto del total del África Subsahariana)	52
Tabla 14. Principales países destino de las inversiones exteriores españolas (respecto del total del África Subsahariana)	53
Tabla 15. Análisis cruzado de los principales socios económicos e instrumentos de promoción de comercio e inversión	54
Tabla 16. Instrumentos de fomento de las relaciones comerciales y de inversión	55

Gráficos

Gráfico 1: EPA interinos entre la UE y países africanos (a julio de 2008)	16
Gráfico 2: Origen geográfico de las importaciones del África Subsahariana (en porcentaje)	17
Gráfico 3. Exportaciones de la UE con destino al África Subsahariana. Distribución por países	18
Gráfico 4. Exportaciones de la UE al África Subsahariana: principales países exportadores (millones de euros)	19
Gráfico 5. Exportaciones españolas a África (porcentaje sobre el total de las exportaciones mundiales)	21
Gráfico 6. Exportaciones españolas al África Subsahariana (miles de euros)	21

Gráfico 7. Exportaciones europeas al África Subsahariana (base 1995 = 100)	23
Gráfico 8. Distribución porcentual de las exportaciones europeas al África Subsahariana (porcentaje promedio en el periodo 1995-2007)	24
Gráfico 9. Distribución por países de las exportaciones españolas en el África Subsahariana (promedio del periodo 1995-2007)	25
Gráfico 10. Productos de exportación española al África Subsahariana (1995-2007)	26
Gráfico 11. Productos importados por España del África Subsahariana (1995-2007)	27
Gráfico 12. Flujos de IED española en el África Subsahariana (1993-2007) (millones de euros)	28
Gráfico 13. Análisis sectorial de la IED española en el África Subsahariana (1993-2007) (millones de euros)	30
Gráfico 14. Concentración sectorial de la IED española en Sudáfrica (1993-2007)	30
Gráfico 15. Concentración sectorial de la IED española en Namibia (1993-2007)	31
Gráfico 16. Formas de internacionalización de la empresa	33
Gráfico 17. Instrumentos de apoyo al comercio y la inversión de la empresa española en África (Plan África 2006-2008)	35
Gráfico 18. Relaciones entre instrumentos	57
Gráfico 19. Contenido en el Plan África 2006-2008	58

Documentos publicados

- 1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
- 2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
- 4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
- 5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
- 6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
- 7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
- 8/2007. **Política exterior y transparencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
- 9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
- 10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
- 11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
- 12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
- 13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
- 14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
- 15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
- 16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
- 17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
- 18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
- 19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozabal.
- 20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
- 21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
- 21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
- 22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
- 23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
- 24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irrazábal.
- 25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
- 26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
- 27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
- 28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
- 28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.
- 29/2008. **Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana.** José Manuel Albares.
- 30/2008. **El papel de las Fuerzas Armadas en misiones humanitarias de respuesta a catástrofes en el exterior.** Borja Lasheras.
- 31/2008. **Informe-País: Nigeria ¿Por qué es importante la estabilidad de Nigeria para España?** Panel África Subsahariana de Opex.
- 32/2008. **La regulación del pañuelo islámico en el espacio público español. Alternativas a legislar.** Eva Francés Bruno.
- 33/2008. **Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias.** María Gómez Escarda y Enrique Vega Fernández.

34/2008. **Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Reflexiones y propuestas para España.** José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez.

35/2008. **Integración económica en Centroamérica: retos, oportunidades y escenarios para España.** Fernando Rueda Junquera y Diego Sánchez Ancochea.

