

ÁFRICA: integración económica y transformaciones estructurales

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

Secretaría de Estado de Comercio

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

Consejo Científico

Fernando Becker, Jaime Requeijo, Pedro Schwartz, Ramón Tamames, Gabriel Tortella, Félix Varela, Juan Velarde.

Consejo de Redacción

Isabel Álvarez González, Elena Aparici Vázquez de Parga, Óscar Arce Hortigüela, Mikel Buesa Blanco, Marta Corujo Martín, Juan Ramón Cuadrado Roura, Rafael Doménech, Juan José Durán Herrera, José Luis Feito Higuera, Galo Gutiérrez Monzonís, José María Marín Quemada, Luis Martí Álvarez, Pilar Mas Rodríguez, Vicente José Montes Gan, Rafael Myro Sánchez, María Peña Mateos, M^a Paz Ramos Resa, Teresa Riesgo Alcaide.

Director

Bernardo Hernández San Juan

Jefa de Redacción

Blanca Caballero Gabás

Redacción

Paloma Blázquez Morales
y Francisco José Bedoya del Arco

Portada

Eduardo Lorenzo

Diseño gráfico

César Bobis y Manuel A. Junco

Redacción

Paseo de la Castellana, 162, 12^a planta. 28046 Madrid
Teléfono: 91 349 60 53

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 349 51 29 – 91 349 51 33 (venta de publicaciones)

91 349 43 35 (suscripciones)

CentroPublicaciones@mincotur.es

La *Revista ICE* se encuentra en las siguientes bases

bibliográficas: *CARHUS PLUS+*, *DIALNET*, *DICE*, *DULCINEA*,
EBSCO ECONIS, *ISOC*, *LATINDEX* y *OCLC*.

Sus índices de impacto aparecen en *IN-RECS*.

**Los análisis, opiniones y conclusiones expuestos
en los artículos de esta publicación son los de los
autores y no representan opiniones oficiales de la
Secretaría de Estado de Comercio, con las que no
tienen por qué coincidir exactamente**

Editor: S.G. de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial.
Secretaría de Estado de Comercio

Composición y maquetación: LAVEL Industrias Gráficas, S.A.

Impresión y encuadernación: Centro de Impresión Digital y Diseño de
la Secretaría de Estado de Comercio

Papel: Exterior: estucado semimate FSC de 300 g
Interior: estucado semimate FSC de 120 g

ECPMINCOTUR: 1^a ed./260/0620

PVP: 15,00 € + IVA

DL: M 3740-1958

NIPO: 112-19-010-2

e-NIPO: 112-19-011-8

ISSN: 0019-977X

e-ISSN: 2340-8790

Catálogo general de publicaciones oficiales: <https://publicacionesoficiales.boe.es/>

Copyright: *Información Comercial Española*, 2020

ICE

MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA *Secretaría de Estado de Comercio*

ÁFRICA: INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES

| | | | |
|--|----|---|-----|
| Presentación Luis Collado Cueto, Julimar da Silva Bichara y José María Mella Márquez | 3 | El papel multidimensional de la ganadería en África Ana Felis | 79 |
| Horizonte África. Hacia una nueva estrategia financiera y comercial Luis Óscar Moreno García-Cano, Miriam Pérez Nogueira, Mercedes Monedero Higuero y Ana Menéndez-Abascal Fernández | 7 | Industrial policy and COVID-19 responses Arkebe Oqubay | 97 |
| Perspectivas económicas en África en tiempos de la COVID-19 Juan Antonio Obregón | 25 | Cross-border risk mitigation in Africa Daniel Wagner | 115 |
| Inversión directa extranjera en África: retos de futuro Albert A. Agyemang-Badu y Fernando Gallardo Olmedo | 37 | LOS LIBROS Reseña José María Mella Márquez | 125 |
| Patrones migratorios entre África y Europa: el rol de la inseguridad alimentaria Marta Suárez-Varela y Andrea Vanessa Robalino-Molina | 57 | Reseña Rodrigo Medina Viruel | 127 |
| | | Coordinadores: Luis Collado Cueto, Julimar da Silva Bichara y José María Mella Márquez | |

PRESENTACIÓN

*Luis Collado Cueto**
*Julimar da Silva Bichara**
*José María Mella Márquez**

Este número monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía*, que lleva por título «África: integración económica y transformaciones estructurales», aborda diferentes perspectivas de los problemas del continente. Se abre con un artículo de amplia visión sobre la estrategia hacia África de la Secretaría de Estado de Comercio y continúa con otros artículos relativos a las perspectivas económicas en tiempos de la COVID-19, las inversiones directas extranjeras, los movimientos migratorios, el papel de la ganadería, la política industrial y las medidas de mitigación del riesgo de crédito.

El artículo elaborado por **Luis Óscar Moreno García-Cano**, **Miriam Pérez Nogueira**, **Mercedes Monedero Higuero** y **Ana Menéndez-Abascal Fernández**, de la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones, titulado «Horizonte África. Hacia una nueva estrategia financiera y comercial», justifica con elocuentes datos las oportunidades de desarrollo de este enorme continente, así como también la gran oportunidad para España y Europa en el mismo, a través de la movilización de inversiones y el impulso de los flujos comerciales y la presencia empresarial en la región. De ahí que la Secretaría de Estado de Comercio apueste decididamente por África, en diferentes países y sectores, con una clara estrategia comercial y financiera, como es la nueva estrategia «Horizonte África», basada en la adaptación y refuerzo de los instrumentos de apoyo financiero oficial bilateral y en una mayor presencia institucional, que actúen como instrumentos de política comercial, impulsando la presencia económica y empresarial de España en el área y participando y contribuyendo a su desarrollo sostenible.

Juan Antonio Obregón, asesor principal en el Consejo de Administración del Banco Africano de Desarrollo, estudia las perspectivas económicas en África en tiempos de la COVID-19. En dicho estudio, considera que África podría entrar en recesión por primera vez en 25 años y que existe un fuerte debate sobre las medidas para evitar la difusión del virus y la mitigación de sus efectos.

Las perspectivas económicas de África por la COVID-19 vienen determinadas por el descenso de precios de los productos básicos, la reducción del turismo y de los envíos de remesas de los emigrantes, y de las entradas de inversiones directas extranjeras.

* Universidad Autónoma de Madrid (UAM). AMENET (Africa, Mediterranean, and Europe Jean Monnet Network).

Estos conceptos conllevarían un incremento del déficit fiscal, de la deuda pública y una reducción del margen fiscal de actuación contracíclica de los gobiernos.

Las medidas para mitigar estos efectos se concretan en reducir las tensiones de liquidez y estimular el relanzamiento de la economía. Las primeras, a través de recortes en los tipos de interés y proporcionando liquidez a través de los mercados de bonos (Bonos COVID-19). Las segundas, dirigidas a ampliar los mercados regionales, las cadenas de distribución y acelerar el Área de Libre Comercio de África.

Albert A. Agyemang-Badu y **Fernando Gallardo Olmedo**, el primero, doctorando en Economía en la UAM y el segundo, profesor en la misma Universidad, examinan la inversión directa extranjera en África, desde el punto de vista de la promoción del desarrollo sostenible en la región. Desde la última década del pasado siglo, las entradas de IDE hacia África están aumentando por la liberalización de los movimientos de capitales y el atractivo que suponen los ricos recursos naturales, si bien está recibiendo menos inversiones que Asia, América Latina y el Caribe. La UE es el mayor inversor en el continente africano, aunque en retroceso, mientras que la inversión de Estados Unidos y China está creciendo. Tras un rico análisis de la literatura sobre los efectos positivos de la IDE en África y los condicionantes de los mismos, los autores concluyen que es preciso mejorar el desarrollo institucional y disminuir el grado de corrupción, lograr una mayor cohesión política para fortalecer el poder de negociación con las grandes superpotencias, elevar el nivel de capacitación de los jóvenes africanos para reforzar su absorción del conocimiento, desarrollar los mercados financieros locales para una mayor integración de las empresas extranjeras y financiar las iniciativas empresariales africanas.

El artículo de **Marta Suárez-Varela** y **Andrea Vanessa Robalino-Molina** muestra que la inseguridad alimentaria podría constituir un factor explicativo adicional de los flujos migratorios entre África y Europa. Las autoras parten de una muestra de datos de 97 países, entre los cuales se incluyen los 54 pertenecientes al continente africano y 43 países europeos, para el período 2000-2018. El análisis descriptivo de los mismos permite afirmar que la mayor parte de los movimientos migratorios forzados con origen en África lo son en forma de desplazamientos internos (dentro del mismo país) o hacia otros países africanos. Solo una pequeña proporción de los mismos constituyen flujos hacia Europa. El análisis econométrico parece indicar que, si bien el PIB per cápita de los países de origen y destino se muestra como el principal factor a la hora de explicar la probabilidad de que un determinado país europeo mantenga un cierto *stock* de migrantes forzados con origen africano, la inseguridad alimentaria incidiría también en esta probabilidad de manera bastante clara.

La contribución de **Ana Felis**, consultora en política económica agraria y PhD en Economía, permite conocer las diferentes funciones de este sector en las economías africanas, que representa más de un tercio del PIB agrícola total. Funciones en materia de alimentación, renta y medio de vida, ahorro y depósito de valor, red de seguridad y seguro, multiplicador de la productividad agraria y función social y cultural.

El ganado es una fuente de alimentación directa a través de la producción de carne, leche y huevos. Esta función incrementa la seguridad alimentaria de los hogares, básicamente por medio de la avicultura y los pequeños roedores. Asimismo, la ganadería de vacuno es una fuente importante de ingresos y de efectivo como vía para monetizar los beneficios ganaderos y realizar gastos mayores, como la educación de los hijos. Son, en realidad, una reserva o depósito de valor para gastos de cierta importancia a medio plazo. El ganado es también un activo en tiempos de bonanza, que puede reducir el riesgo en períodos de incertidumbre (sequías o enfermedades), funcionando como una red de resiliencia ante la adversidad, de manera que no es únicamente el precio el factor que determina su oferta. Los sistemas mixtos (cultivo-ganado), gracias al uso del estiércol y la tracción animal para trabajar la tierra, son más eficientes que el laboreo a mano, aumentando la productividad y reduciendo los niveles de pobreza.

Por otra parte, conviene subrayar que la tenencia de ganado no solo tiene sentido para la comercialización y venta, sino también como símbolo de prestigio, estatus social o dote y en sacrificios de los animales en las celebraciones de festividades, funerales y cumpleaños.

El artículo de **Arkebe Oqubay**, actual ministro del Gobierno etíope, argumenta sobre la importancia de la política industrial en la lucha contra la pandemia de la COVID-19. Una estrategia política efectiva se basa en los avances de la tecnología y las innovaciones más recientes, la capacidad industrial (hospitales, equipos y productos de protección personal) y la integración de las cadenas de valor. El Gobierno etíope es de las pocas excepciones en no adoptar un confinamiento a nivel nacional, por su dificultad de implementación y sus efectos negativos en las capas pobres de la población. Llevó a cabo una rápida movilización de la cuarentena, medidas de aislamiento y centros de tratamiento. Al tiempo, adoptó políticas económicas, de refuerzo de la estrategia de creación de parques industriales y de las líneas aéreas (en un país cerrado al mar como Etiopía), que garantizan la provisión de material médico al país, la exportación de carne y bienes hortofrutícolas y la integración en las cadenas regionales y globales de creación de valor.

El artículo de **Daniel Wagner**, consultor del Banco Africano de Desarrollo, plantea, en su trabajo sobre la mitigación del riesgo inversor, que los riesgos percibidos de las actividades económicas son mayores en África que en otros países y continentes. Esa es la razón por la que los Bancos de Desarrollo Multilaterales (BDM), y otras instituciones multilaterales, son cruciales para mitigar los riesgos de las inversiones, desempeñando un valioso papel en la canalización de la financiación y mitigación del riesgo en las operaciones financieras en los países en desarrollo. Estas organizaciones están dispuestas, cuando las alternativas de mitigación del riesgo del sector privado no están disponibles, a ofrecer opciones de financiación similares a las de ese sector. Los instrumentos utilizados son bonos de desarrollo a bajo coste, seguros de crédito y garantías, así como la puesta en común de los recursos disponibles.

PRESENTACIÓN

En definitiva, nos encontramos ante un número monográfico de *Información Comercial Española, Revista de Economía*, que trata problemas actuales de nuestro continente vecino, con el que compartimos una buena parte de nuestro futuro en el marco de la Unión Europea, y aporta elementos de análisis para un mejor conocimiento de los problemas del desarrollo en África.

Luis Óscar Moreno García-Cano*
Miriam Pérez Nogueira*
Mercedes Monedero Higuero*
Ana Menéndez-Abascal Fernández*

HORIZONTE ÁFRICA. HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA FINANCIERA Y COMERCIAL

Las abrumadoras previsiones en las cifras de crecimiento de población, los cambios en el desarrollo productivo, las ambiciosas agendas y reformas para el desarrollo nacionales, así como la nueva iniciativa de integración regional abren un horizonte de oportunidad para que el continente africano consolide una senda de desarrollo sostenible y deje atrás la pobreza y la inestabilidad. Este horizonte también abre grandes oportunidades para España y Europa, como vecinos más próximos y socios preferentes. Nuestro posicionamiento en esta gran aventura depende, en buena parte, de nuestra capacidad para movilizar inversiones, impulsar los intercambios comerciales y la presencia empresarial en la región.

Horizont Africa. Towards a new financial and trade strategy

The overwhelming forecasts in population growth rates, the changes in production development, the ambitious plans for national development and a new initiative of regional integration provide an opportunity so that Africa consolidates a sustainable development path and a future out of poverty and instability. This economic outlook also offers important opportunities for Spain and the rest of Europe, given our status of closest neighbours and partners. Our position in this great adventure depends in large part on our ability to mobilize investments and to foster trade exchanges and corporate presence in the region.

Palabras clave: financiación, infraestructuras, inversión, desarrollo, apoyo público.

Keywords: financing, infrastructures, investment, development, public support.

JEL: E66, F340, O24.

* Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones.

Versión de mayo de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.914.7036>

1. Introducción

Para 2050, en poco más de treinta años, África habrá doblado su población actual, pasando aproximadamente de 1.200 millones de personas a alrededor de 2.400 millones, un aumento equivalente al 50 % del crecimiento de la población mundial previsto para ese año en ese plazo. Esto hará que, de acuerdo con el FMI (Fondo Monetario Internacional), en 2035 el número de africanos subsaharianos que alcancen la edad laboral (15-64 años) excederá la cifra combinada que alcance el resto del mundo. Si, además, tenemos en cuenta el progresivo envejecimiento de la población en el resto del mundo, África tiene la gran oportunidad de convertir a su joven población en un valioso dividendo demográfico.

Otros factores contribuyen a una visión optimista del continente: en los últimos años, un considerable crecimiento, superior a la media mundial, que ha permitido triplicar la renta per cápita entre el año 2000 y 2015, una mayor estabilidad política, una importante penetración de nuevas tecnologías, sobre todo de telefonía móvil y energías renovables, y una mayor capacidad para explotar su enorme riqueza de materias primas y recursos naturales.

Estas perspectivas han cambiado la visión estratégica de África a nivel mundial.

En Europa, la Comisión Europea lanzó, en 2018, una nueva Alianza UE-África para la inversión y el empleo sostenibles¹. Como pieza clave de esta estrategia, se sitúa el Plan Europeo de Inversión Exterior (PEIE)², cuyo objetivo es potenciar las relaciones comerciales y la inversión en los países de África y de la Zona de Vecindad Europea, como forma de favorecer la creación de empleo y el desarrollo sostenible de la región. El PEIE se apoya en tres pilares concretos:

- Movilizar financiación e inversión a través del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (EFSD,

por sus siglas en inglés)³, que ofrece garantías financieras y respalda operaciones con financiación mixta, blending, a través de dos plataformas regionales de inversión (África y Vecindad), con el objetivo de alentar la inversión del sector privado en países con entornos difíciles.

- Proporcionar asistencia técnica a autoridades locales, inversores y empresas, mediante estudios de inteligencia de mercado y análisis del clima de inversión, asesoramiento legislativo y regulatorio específico.

- Promover prácticas de buena gobernanza y afrontar los principales desafíos de la inversión a través del diálogo con las autoridades nacionales.

En la misma línea y muy recientemente, en marzo de 2020, la Comisión Europea ha propuesto trabajar en una nueva estrategia para África⁴ que plantea la intensificación de la cooperación en cinco ámbitos fundamentales: *i*) transición ecológica; *ii*) transformación digital; *iii*) crecimiento sostenible y empleo; *iv*) paz y gobernanza; y *v*) migración y movilidad. Europa mantendrá conversaciones con sus socios africanos con miras a aprobar esta nueva estrategia conjunta en la Cumbre de la Unión Europea y la Unión Africana de octubre de 2020.

España, un país bicontinental que cuenta con una parte de su población y territorio situados en el continente africano, es sin duda, el país europeo más interesado en liderar el nuevo acercamiento a África. Nuestros intereses en la región no obedecen solamente a motivos comerciales o económicos sino también políticos, migratorios o de seguridad. Nuestra vecindad hace que nuestros intereses nacionales estén centrados en África casi tanto como lo están en Europa. Por todo ello, es sin duda deseable reforzar nuestro posicionamiento económico en el continente africano en una relación bilateral de carácter simbiótico.

¹ https://ec.europa.eu/commission/africaeuropealliance_en

² https://ec.europa.eu/commission/eu-external-investment-plan_en

³ https://ec.europa.eu/commission/eu-external-investment-plan/mobilising-finance-through-european-fund-sustainable-development_en

⁴ Towards a Comprehensive Strategy with Africa. https://ec.europa.eu/international-partnerships/priorities/eu-africa_en

En este sentido, el marco estratégico general respecto al continente africano se recoge en el III Plan África⁵ de 2019, que, a su vez, se incardina en la Estrategia de Acción Exterior de España, de 2014⁶ y en la Estrategia de Seguridad Nacional, de 2017⁷. Este marco general se complementa con el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, de 2018⁸, con los planes europeos mencionados anteriormente y los planes nacionales sectoriales. En el ámbito específico de las relaciones comerciales y económicas, los documentos que guían la acción exterior de la Administración son la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027⁹ y sus planes bienales, el último de ellos, el Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020.

En este contexto se enmarca la nueva estrategia financiera y comercial de la Secretaría de Estado de Comercio, denominada «Horizonte África». El objetivo de esta propuesta es apoyar la internacionalización y participación en el mercado africano de empresas españolas, a través de instrumentos y medidas de promoción, apoyo institucional y financiero y, en general, de cualquier medida que contribuya a reforzar la competitividad de la exportación e inversión españolas en la región. Para el desarrollo de la mencionada estrategia ha sido necesario hacer una profunda evaluación de la situación. Para ello, el pasado mes de octubre de 2019, la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones¹⁰ lanzó una consulta a todas las Oficinas Económicas y Comerciales

(OFECOMES) situadas en África¹¹, así como a las empresas españolas establecidas en el continente, con el fin de identificar una serie de países y sectores prioritarios donde la movilización selectiva de recursos tuviera un impacto potencial significativo.

El resultado de dichas consultas, así como las principales medidas de apoyo financiero e institucional, se describen en el apartado 4 de este artículo. En el apartado 2 se profundiza en el panorama económico de África, incluyendo unos breves apuntes sobre el posible impacto de la crisis de la COVID-19 en el continente (que se analiza con mayor profundidad en otro artículo del monográfico). En el apartado 3 se revisa la presencia internacional en la región, en la que China ha cobrado un especial protagonismo y se resumen los principales datos del comercio bilateral España-África. Se finaliza con algunas conclusiones.

2. Situación económica del continente africano

África está pendiente de la entrada en vigor de la mayor zona de libre comercio del mundo y cuenta con un mercado de 1.200 millones de personas para la industrialización del continente. El continente africano está preparado para iniciar una trayectoria de desarrollo completamente nueva aprovechando el potencial de sus recursos y su población, tal y como se refleja en las iniciativas innovadoras que figuran en la Agenda 2063¹² de la Unión Africana, que define el marco para un crecimiento inclusivo y de desarrollo sostenible, a llevar a cabo en los 50 años posteriores a su aprobación en 2013.

Las oportunidades de África son vastas, pero sus desafíos también son persistentes.

El PIB de África ha crecido un 4,6 % anual entre los años 2000 y 2018, siendo la segunda tasa continental

⁵ http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/2019_PLAN%20AFRICA.pdf

⁶ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20ACCION%20EXTERIOR%20castellano.pdf>

⁷ https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf

⁸ <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/PLAN%20DE%20ACCION%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACION%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf>

⁹ https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/index.aspx

¹⁰ Secretaría de Estado de Comercio. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

¹¹ España tiene en África 15 Oficinas Económicas y Comerciales ubicadas en: Abiyán, Acra, Adís Abeba, Argel, Casablanca y Rabat, Dakar, El Cairo, Johannesburgo, Lagos, Luanda, Malabo, Nairobi, Trípoli (actualmente cerrada) y Túnez, cubriendo la demarcación continental.

¹² <https://au.int/en/agenda2063>

más alta del mundo. Su demanda interna ha representado el 69 %¹³ de ese crecimiento y además se ha desplazado hacia bienes más elaborados. Según los últimos datos del Banco Africano de Desarrollo (BAfD)¹⁴, se estima que el crecimiento en África se situó en el 3,4 % en 2019. Un crecimiento más moderado de las cinco grandes economías del continente (Sudáfrica, Nigeria, Egipto, Argelia y Marruecos) explicaría, en parte, este menor ritmo de crecimiento en relación a la década anterior. Por otro lado, por primera vez en ese período, la contribución de la inversión al crecimiento supera a la del consumo doméstico y también aumenta el peso de las exportaciones, lo que indicaría un crecimiento más equilibrado. Estas cifras ocultan enormes diferencias entre los países. En África se encuentran seis de las diez economías de más rápido crecimiento del mundo: Ruanda, Etiopía, Costa de Marfil, Ghana, Tanzania y Benín, si bien, parten de niveles de PIB per cápita muy bajos; 28 Estados africanos son ya países de renta media¹⁵, sin embargo, 32 se encuentran entre los países con un Índice de Desarrollo Humano más bajo, según el último informe sobre el desarrollo¹⁶, del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

La relativa estabilidad macroeconómica de los últimos años se ha visto acompañada de un progresivo aumento del endeudamiento público, debido a la vuelta de varios países africanos (sobre todo, exportadores de petróleo) a los mercados de financiación internacionales y a la diversificación de acreedores públicos y privados.

Sin embargo, pese a los progresos realizados, en relativamente pocos países, el ritmo de crecimiento económico se ha traducido en reducciones significativas de la desigualdad y pobreza extrema (que todavía afecta

a 426 millones de africanos). El ritmo de creación de empleo no ha sido suficiente para absorber el ingente número de jóvenes que se incorporan a la fuerza laboral. Persisten enormes desafíos en términos de acceso a una educación, sanidad de calidad y de mejora y fortaleza institucional. Desafíos, todos ellos, que cobran especial importancia ante la expansión de la crisis de la COVID-19, cuyo impacto económico analiza en profundidad otro artículo de este monográfico. En el siguiente subapartado, nos limitamos a recoger algunas consideraciones generales sobre dicho impacto.

Impacto económico de la COVID-19 en África

Al igual que en otras regiones del mundo, el *shock* de oferta y demanda provocado por la crisis de la COVID-19 va a tener un fuerte impacto en las previsiones de crecimiento de África. La Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA, por sus siglas en inglés) augura una desaceleración del crecimiento hasta el 1,8 % en 2020 (que podría llegar a ser del -2,6 %, en función de la respuesta política). Las perspectivas para África subsahariana son de recesión (-1,6 %), según las previsiones del FMI.

África es especialmente vulnerable a los *shocks* externos debido a su dependencia de fuentes de financiación e ingresos procedentes del exterior (remesas, turismo, inversión extranjera directa y ayuda externa) y a la composición de sus exportaciones (petróleo, recursos minerales y productos agrícolas), y de sus importaciones (maquinaria y productos intermedios, productos alimentarios y productos farmacéuticos y sanitarios). A continuación, se revisa la situación de algunos de estos factores.

Los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo representan aproximadamente un 4,5 % del PIB africano (en un abanico que va desde el 3 % del PIB en Sudáfrica hasta el 40 % del PIB en Guinea Ecuatorial). En Nigeria, Angola y Sudán del Sur constituyen más del 90 % de sus exportaciones. UNECA estima las pérdidas en África asociadas al

¹³ Africa Development Dynamics 2019 OCDE.

¹⁴ African Economic Outlook 2020 – Africa Development Bank. <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2020>

¹⁵ <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>

¹⁶ http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

colapso de los precios del petróleo en 65.000 millones de dólares. Además, la caída de los precios del petróleo se traduce en una escasez de divisas que presiona a la baja el tipo de cambio de las monedas de los países exportadores, lo que acaba encareciendo sus importaciones y afectando a sus procesos productivos.

Las remesas constituyen una fuente fundamental de financiación exterior para 14 países africanos y, en general, para todo el continente. La contracción del empleo y las restricciones a la movilidad en los países europeos provocan un descenso en las remesas enviadas por la diáspora africana hacia sus familias. A pesar de la suspensión temporal de las tasas aplicadas a las remesas, los efectos sobre las rentas de las familias y su capacidad de gasto van a ser muy importantes.

Otro sector particularmente afectado por la crisis de la COVID-19 es el turismo, que para algunos países africanos representa un porcentaje significativo de su actividad productiva. En 2019, la industria del turismo contribuyó en más de un 10 % al PIB de Seychelles, Cabo Verde, Mauricio y Gambia. También es un sector decisivo en países como Tanzania, Egipto, Madagascar, Botsuana, Ruanda, Lesoto y Túnez. La caída del turismo tiene especiales repercusiones en el empleo directo e indirecto.

La contracción del comercio internacional y la interrupción de las cadenas globales de valor en Europa y en China, principales suministradores de África, afectarán a los sectores que dependen de las importaciones de maquinaria y bienes intermedios. Aproximadamente, solo el 13 % de los *inputs* empleados en la producción de África procede de la región.

En este escenario, cobra especial relevancia el Área de Libre Comercio Continental de África¹⁷ (AfCFTA, por sus siglas en inglés), el gran proyecto de la Unión Africana, cuya entrada en vigor estaba prevista para el

próximo 1 de julio. Dada la imposibilidad de comenzar su aplicación debido al cierre de fronteras en muchos países africanos, su puesta en marcha se ha retrasado tentativamente hasta el 1 de enero de 2021. A medio plazo, este ambicioso Tratado podría convertirse en uno de los instrumentos clave para afrontar las consecuencias económicas de la crisis de la COVID-19. Los líderes africanos ven en el proyecto una oportunidad para acelerar las transformaciones estructurales, necesarias para fortalecer las cadenas de valor regionales, incrementar el comercio intraafricano y reducir la vulnerabilidad externa del continente.

Ante la gravedad de la situación, África cuenta con muy poco espacio fiscal para hacer frente a los efectos de la pandemia. Además de los factores mencionados, hay que tener en cuenta la fragilidad de los sistemas sanitarios, el escaso acceso al agua potable, el peso del trabajo informal y la debilidad institucional, que subsisten en muchas zonas del continente. Los actuales niveles de deuda se sitúan en torno al 60 % del PIB excepto en cuatro países fuertemente endeudados (Sudán, Eritrea, Cabo Verde y Mozambique), ratio que es considerada relativamente aceptable por el FMI. Sin embargo, como ya hemos mencionado anteriormente, se observa un incremento del endeudamiento público en los últimos años, debido a la vuelta a los mercados de financiación internacional mediante la emisión de bonos y a la diversificación de acreedores tanto públicos como privados. La comunidad internacional es consciente de que África, por sí sola, no va a conseguir afrontar los efectos de la pandemia. Los ministros de finanzas africanos han solicitado ayuda sanitaria y financiera de emergencia por valor de 100.000 millones de dólares, que incluye la suspensión temporal del pago de los intereses de toda la deuda pública y bonos soberanos. Varios líderes europeos han apoyado esta propuesta (entre ellos, Pedro Sánchez, Angela Merkel, Emmanuel Macron o Giuseppe Conte) y urgen a las instituciones financieras multilaterales a sumarse a ese esfuerzo. El promotor futuro de África depende de la respuesta a esta

¹⁷ Sería la mayor área de libre comercio del mundo con un mercado de más 1.200 millones de consumidores y un PIB conjunto de 3,4 billones de dólares. 54 de los 55 Estados miembros de la Unión Africana han firmado el tratado (salvo Eritrea), que entró en vigor el 30 de mayo de 2019, y que ya ha sido ratificado por unos 30 países.

crisis, tanto por parte de los propios países africanos como por sus principales socios comerciales e instituciones financieras multilaterales.

3. Presencia de los principales actores en el continente

En este apartado se aborda la evolución reciente de la presencia de los principales actores internacionales en África, a expensas del escenario de incertidumbre creado por la crisis de la COVID-19, que podría alterar en el futuro la geoestrategia de la zona.

En los últimos años, el continente africano ha ido adquiriendo un protagonismo creciente en la economía global fruto de la apuesta realizada desde hace años por nuestro entorno extraeuropeo. China ha hecho de África una prioridad estratégica y es uno de los principales inversores en la región, que es clave en su estrategia de «Cinturón y Ruta de la Seda». India y Japón han lanzado la iniciativa conjunta de inversión «Asia-Africa Growth Corridor» (AAGC) firmada con el BAfD para proyectos en Kenia, Sudáfrica, Mozambique y Yibuti. Turquía ha protagonizado, desde 2009, una importante ofensiva diplomática con notables dividendos económicos, políticos y culturales. Marruecos, que ha reingresado en la Unión Africana (UA) y solicitado pertenecer a la CEDEAO¹⁸, desarrolla una intensa estrategia con la idea de convertirse en plataforma económica y comercial para África, y constituye un potencial socio para desarrollar acciones de triangulación en el seno del propio continente. Las tradicionales relaciones de los países del Golfo con el Cuerno de África han ido ampliándose a otras regiones, incluido el Sahel. EE UU centra su estrategia en cuatro prioridades —comercio e inversiones, paz y seguridad, lucha contra el terrorismo, democracia y buen gobierno—, sobre la base de las iniciativas Africa Growth and Opportunity Act (AGOA) y Millenium Challenge Account.

¹⁸ Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

En cuanto a la presencia europea, como ya hemos expuesto al comienzo de este artículo, la UE se encuentra inmersa en una reflexión estratégica sobre la relación con África. A las estrategias y planes ya mencionados, hay que añadir las negociaciones en curso sobre el marco que sustituirá al Acuerdo de Cotonú con los países de África, Caribe y Pacífico a partir de diciembre de 2020 y la propuesta de la Comisión Europea sobre un nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional que agruparía la mayoría de instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE y en el que África tendría un especial protagonismo¹⁹.

En el seno de la UE, Francia, a pesar de seguir siendo el segundo inversor en la región y socio comercial de primer nivel para África, está revisando su acercamiento al continente con vías a privilegiar un enfoque de «partenariado» y basado en la defensa de sus intereses, particularmente empresariales. Alemania también ha despertado su interés por la región a través del G-20, *Compact with Africa*, y su defensa de un Plan Marshall para África basado principalmente en el fomento de la inversión privada, en particular en infraestructuras. Italia ha reactivado igualmente su política africana en el marco de la lucha contra las raíces profundas de la migración. Como ya hemos visto, España ha diseñado un nuevo marco estratégico respecto al continente desde un enfoque comprensivo de nuestros intereses en materia de seguridad, migraciones, cooperación al desarrollo, económicos y comerciales, en el que se encuadra la presente estrategia «Horizonte África».

La UE, junto con sus Estados miembros sigue siendo el principal socio comercial de África²⁰. Según

¹⁹ La Comisión Europea ha propuesto que, a partir de 2021, el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación destine más del 60 % de sus fondos a los países de África subsahariana y de la Vecindad.

²⁰ Relación económica y comercial basada en una red de diferentes acuerdos de libre comercio adaptados a la naturaleza de cada uno de los países: Acuerdos de Asociación con los países del Norte de África, y Acuerdos de Partenariado regionales con los países del África subsahariana.

Eurostat²¹, en 2019, los intercambios con la UE alcanzaron los 304.644 millones de euros, representando el 31 % de las exportaciones de África y el 29 % de sus importaciones. En el caso de China, segundo socio comercial, estos porcentajes se redujeron al 11 % de las exportaciones y al 16 % de las importaciones. Francia, Alemania, España, Holanda e Italia fueron los principales Estados miembros exportadores. El grueso de las exportaciones europeas a África lo constituyen bienes manufacturados (70 %), mientras que las materias primas dominan las importaciones (66 %), aunque, en 2019, su peso ha disminuido respecto a años anteriores, debido fundamentalmente a la caída de los precios del petróleo y el gas natural.

En 2018, la inversión extranjera directa en África creció un 11 % hasta situarse en 46.000 millones de dólares, siendo los principales países receptores, Sudáfrica, Marruecos, Egipto, Congo y Etiopía. En términos de *stock*, los principales inversores en 2017 eran Francia (64.000 millones de dólares), Holanda (63.000 millones de dólares), EE UU (50.000 millones de dólares), Reino Unido (46.000 millones de dólares) y China (43.000 millones de dólares), que ha duplicado su *stock* de inversión directa en África en cuatro años.

Relaciones comerciales España-África

África es un socio estratégico y prioritario para España, en los ámbitos económico, comercial y energético. Su proximidad geográfica, convierte al continente en un mercado natural para las empresas españolas. En los últimos años, las relaciones comerciales bilaterales entre ambas regiones se han intensificado de forma significativa:

- El comercio bilateral España-África ha pasado del 5,6 % en el año 2000 al 7,5 % en 2019.
- África ha incrementado su peso como destino de nuestras exportaciones, pasando del 3,3 % en 2000 al

6,4 % en 2019. Según datos del Departamento de Aduanas de la Agencia Tributaria, en dicho año, las ventas españolas a África (18.659 millones de euros) superaron en más de 3.500 millones de euros a las realizadas a América Latina (15.146 millones de euros). Y supusieron el 18,8 % del total de exportaciones españolas a países fuera de la UE. El Norte de África concentra el grueso de nuestras exportaciones. Cabe destacar el incremento del volumen de intercambios con Marruecos, que se ha doblado en los seis últimos años.

- Dentro de la UE, España es el tercer proveedor de África, tras Francia y Alemania, y su primer cliente seguido por Francia e Italia. España mantiene un saldo exterior deficitario con África, debido, principalmente, a las importaciones de crudo y gas natural (según datos de Eurostat, en 2019, nuestras importaciones desde África ascendieron a 26.892 millones de euros).

La presencia de empresas españolas en el continente africano es considerable. Sin embargo, el potencial para una mayor interrelación es muy amplio, tanto en términos de intercambios comerciales, como sobre todo en términos de inversión, que todavía hoy en día es bastante reducida. Según el registro de inversiones de España, el *stock* de inversiones españolas en África a 31 de diciembre de 2018²² se situaba en los 5.033 millones de euros, lo que supone el 1 % del *stock* de inversiones mundiales de España. Marruecos, Egipto, Sudáfrica, Angola y Argelia absorben el 82 % del total. Por su parte, las inversiones africanas en España en el mismo período son todavía más reducidas, 1.239 millones de euros, que representan solamente el 0,27 % de las inversiones extranjeras en nuestro país. El 75 % de las inversiones africanas proceden de Sudáfrica, Libia y Argelia.

4. Estrategia Horizonte África

En base a lo expuesto hasta ahora, se desprende que el continente africano presenta un significativo

²¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics

²² Último dato consolidado disponible.

potencial económico y es de un interés geoestratégico especialmente relevante para España.

Lograr un mejor posicionamiento en la región, de cara a incrementar la participación en el desarrollo e inversión futura del continente es, por tanto, un objetivo a perseguir en nuestra política comercial exterior. Para ello, es necesario apoyar la participación de empresas españolas a través de una estrategia comercial bilateral eficaz, basada en instrumentos de promoción y financieros, fomento del asociacionismo y, en general, todo tipo de medidas que contribuyan a reforzar la promoción y competitividad de la exportación e inversión españolas. Es con este espíritu que se concibe, desde la Secretaría de Estado de Comercio, la estrategia «Horizonte África».

Como ya se ha mencionado, la base de la estrategia ha sido la realización de una consulta a todas las OFECOMES de África que abarcaba diversos temas, entre ellos: presencia de empresas españolas en el continente, identificación de sectores de interés para las empresas españolas, tiempo y recursos destinados por la OFECOMES a la identificación y seguimiento de proyectos, modalidades de financiación más utilizadas, presencia de agentes financiadores multilaterales, presencia institucional de otros países y apoyo implementado en favor de sus empresas.

Adicionalmente, se lanzó una segunda consulta dirigida a las empresas españolas presentes en África. Entre los temas por los que se les preguntaba cabe destacar: modo de acceso a los mercados, principales competidores internacionales, valoración de la presencia institucional española, valoración del apoyo financiero español y del apoyo prestado por otros países e instituciones financieras internacionales, y medidas necesarias para reforzar la presencia española en el continente.

Relaciones bilaterales con los países objetivo

Siguiendo la metodología previamente expuesta, que también incluye el análisis de una amplia lista

de indicadores de estas economías, se han identificado una serie de países prioritarios en dos regiones africanas. Argelia, Marruecos y Egipto en el norte de África; y Kenia, Costa de Marfil, Senegal, Uganda, Tanzania y Ruanda en África subsahariana.

Para realizar el análisis cuantitativo de los datos se han tenido en cuenta diversos factores, que se describen a continuación. En primer lugar, la dimensión de los mercados, tanto su evolución reciente como su potencial, analizando variables de PIB y crecimiento a corto, medio y largo plazo, grado de apertura de las economías, estabilidad macroeconómica y financiera y, por supuesto, las relaciones comerciales bilaterales en términos de exportaciones y de inversiones españolas. En segundo lugar, se ha analizado detenidamente la evolución de la presencia de empresas españolas y el interés de las mismas en participar en proyectos para favorecer el desarrollo del país. Estrechamente vinculado con esta variable se ha evaluado el grado de seguridad jurídica de cada uno de los países en estudio. Por último, un factor de gran relevancia en el estudio, ha sido la existencia de oportunidades para las empresas españolas que fueran acordes con los planes estratégicos de desarrollo e inversión de cada uno de los países, especialmente en aquellos sectores de interés como las energías renovables, sector del agua, infraestructuras de transporte, gestión de residuos, etc. En este sentido, todos los sectores identificados en la Estrategia, son sectores que contribuyen a favorecer el crecimiento económico y sostenible de los países, y en los cuales las empresas españolas cuentan con amplia experiencia internacional.

Países mediterráneos Norte de África (ver Cuadro 1 y 2)

A raíz de la Primavera Árabe en 2011, el Norte de África se ha vuelto una región más compleja y se han abierto procesos de cambio político y social cuyo alcance difiere según los países. Todos ellos se enfrentan a algunos desafíos comunes: las amenazas para

CUADRO 1
DATOS DE COMERCIO E INVERSIÓN BILATERAL
(En millones de euros)

| | Marruecos | Argelia | Egipto |
|---|-----------|---------|--------|
| Exportaciones | 8.516 | 2.914 | 1.529 |
| Importaciones | 6.949 | 3.906 | 889 |
| Inversiones Españolas (<i>stock</i>)* | 1.522 | 387 | 885 |

NOTA: *Últimos datos consolidados disponibles 2018.

FUENTE: Datacomex y Datainvex 2019.

CUADRO 2
PRINCIPALES DATOS MACROECONÓMICOS
(En %)

| | | 2019 | 2020* | 2021* |
|-----------|----------------------------|------|-------|-------|
| Marruecos | PIB | 2,2 | -3,7 | 4,8 |
| | Déficit público | -4,1 | -7,1 | -4,5 |
| | Saldo por cuenta corriente | -4,1 | -7,8 | -4,3 |
| Argelia | PIB | 0,7 | -5,2 | 6,2 |
| | Déficit público | -5,0 | -14,9 | -10,1 |
| | Saldo por cuenta corriente | -9,6 | -18,3 | -17,1 |
| Egipto | PIB | 5,6 | 2,0 | 2,8 |
| | Déficit público | -7,4 | -7,6 | -6,6 |
| | Saldo por cuenta corriente | -3,6 | -4,3 | -4,5 |

NOTA: *Previsiones tras la COVID-19.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional (2020). *World Economic Outlook*.

la seguridad derivadas del terrorismo islamista; la consecución de la estabilidad política y social, y la mejora de la situación económica mediante un adecuado programa de reformas. Son países que comparten unas relaciones privilegiadas con la Unión Europea, tanto por los lazos geográficos e históricos como por el volumen de sus intercambios comerciales.

a) Marruecos

El país se caracteriza por una alta estabilidad económica y política, gracias a las reformas adoptadas para reforzar el marco democrático del país y a la mejora del entorno regulatorio. La implementación de políticas macroeconómicas ha permitido que se haya alcanzado

tasas de crecimiento significativas durante los últimos años (4 %) y atraído importantes inversiones al país, con gran efecto arrastre sobre el conjunto de su economía.

Nuestras relaciones económicas y comerciales bilaterales se han ido reforzando en paralelo con el crecimiento de la competitividad de la industria española, el desmantelamiento arancelario y el posicionamiento internacional de Marruecos como destino de Inversión Extrajera Directa. España es, desde 2013, el primer proveedor y cliente de Marruecos. Por su parte, Marruecos es el octavo destino de nuestras exportaciones y el segundo fuera de la UE, solo superado por EE UU. El conjunto de las exportaciones e inversiones entre España y Marruecos suponen ya el 15 % del PIB marroquí y Marruecos se mantiene como undécimo proveedor de España.

El volumen y la continuidad de los intercambios, que se ha duplicado en los últimos seis años, refleja que ambos países se han integrado en una misma cadena de valor global, lo que les convierte en socios estratégicos cuyas economías se complementan en sectores de alto valor añadido como automoción, textil o material eléctrico.

Marruecos está acometiendo numerosos planes de inversión y modernización de infraestructuras, quiere aplicar el esquema de Partenariado Público Privado (PPP) en todas las grandes inversiones. Ha adoptado una ambiciosa estrategia de transición energética nacional con el objetivo de lograr que el 52 % de su mix energético proceda de renovables en 2030. Existen planes para el desarrollo del sector ferroviario (Plan Rail Maroc 2040), y del sector del agua para saneamiento y reutilización de aguas usadas, suministro de agua potable, desalinización de agua de mar, e incremento de la capacidad de almacenamiento con un amplio programa de construcción de presas. Son planes ambiciosos, que no deberían encontrar dificultades para su financiación, ya que Marruecos mantiene un nivel de deuda pública y de deuda externa aceptables (66 % del PIB en 2019 y 33 % de deuda externa), y recibe importantes fondos

en concepto de donaciones y financiación reembolsable internacional.

Todos estos sectores presentan enormes oportunidades a las empresas españolas punteras en las áreas mencionadas y ya muy presentes en Marruecos.

b) Argelia

El rasgo más característico de la economía argelina es su gran concentración en el sector de hidrocarburos: el petróleo y el gas suponen más del 95 % de sus ingresos de divisas, y en torno al 60 % del total de ingresos fiscales recaudados por el Estado; en consecuencia, su perfil de crecimiento económico está condicionado a la evolución de los precios energéticos. Los bajos precios del crudo durante el último lustro, han provocado desajustes en el déficit público, y en el déficit exterior; provocando a su vez medidas de reducción del gasto público y de control de las importaciones para potenciar la producción local.

Argelia, constituye, por tanto, un mercado natural por razones de vecindad e importancia energética, doblado en este caso por la fuerte presencia empresarial española en un mercado con una gran necesidad de desarrollo industrial. Para España, Argelia es nuestro segundo país como cliente y proveedor en el mercado africano, solo después de Marruecos. España fue en 2019 el tercer país cliente y proveedor de Argelia.

El saldo comercial bilateral ha sido tradicionalmente deficitario por el peso de los productos energéticos y suponen el 95 % del total de nuestras importaciones de Argelia²³. Nuestra exportación a su vez se ha visto afectada por la política de restricciones a la importación y a la salida de divisas.

La caída de los precios de los hidrocarburos aboca al país a un intento de liberalizar, diversificar la economía y levantar restricciones a la entrada de capital extranjero. Por ello, se estaba estudiando en la Ley de

²³ Argelia ha dejado de ser el primer suministrador de gas natural a España después de 30 años en esta posición, puesto que ahora ocupa EE UU.

Presupuestos de 2020 limitar la prohibición de sociedades con mayoría de capital extranjero, así como la apertura al endeudamiento externo, especialmente con organismos y bancos multilaterales.

Los sectores con interés comercial y potencial inversor que destacan son el sector de tratamiento de aguas y el de infraestructuras energéticas, aprovechando el plan de inversión encaminado a llevar la electrificación y el acceso al suministro de gas a las regiones del sur del país. Si culminara la liberalización de la inversión directa, el sector de la agroindustria podría ofrecer grandes oportunidades.

c) Egipto

Egipto cuenta con una ubicación geoestratégica privilegiada y es el más poblado de los países árabes con una población de más de 97 millones de habitantes. La economía egipcia comenzó a experimentar un mayor desarrollo, especialmente del sector manufacturero y de la construcción, gracias a los ingresos del Canal de Suez, las remesas exteriores (de países del Golfo) y el turismo. Este crecimiento fue posible gracias a un importante programa de reformas: reducción de subsidios; introducción del IVA y subida de impuestos; alza de los precios de la electricidad (50 %) y de los combustibles; y el reconocimiento del sector privado como motor de la actividad, lo que implicó una decidida apuesta por eliminar trabas burocráticas y facilitar la inversión. Estas reformas se enmarcan en el Acuerdo alcanzado con el FMI a finales de 2016, que llevó aparejada la concesión de un préstamo de 12.000 millones de dólares²⁴.

Existe una presencia empresarial española significativa y creciente en Egipto, principalmente en sectores a los que el Gobierno desea dar un fuerte impulso, como los de energía, medioambiente y tratamiento de agua, y agroalimentario. La Estrategia Nacional de

Energía 2035 establece el objetivo de generar en ese plazo un 36 % del mix energético mediante renovables, aprovechando mejor sus abundantes recursos eólicos y solares, con nuevas formas de explotación a través de IPPs (Independent Power Producers).

Las necesidades y proyectos en el sector del agua son, igualmente, muy numerosas (Egypt Water Strategy & National Water Resources Plan 2017-2037), tanto en lo que se refiere al tratamiento de aguas residuales como a plantas potabilizadoras y asegurar el abastecimiento a la población. Asimismo, hay amplios planes públicos en la industria agroalimentaria, recuperación de tierras al desierto para la construcción de nuevos invernaderos, lo que requiere a su vez la transferencia de *know how* en las técnicas de producción asociadas a este sistema, aspecto este último extensible a otros cultivos más tradicionales, como el aceite de oliva. La industria agroalimentaria, en clara expansión, requiere maquinaria y técnicas de transformación más modernas y eficientes.

Países de África subsahariana (ver Cuadros 3 y 4)

Dentro de África subsahariana, los seis países seleccionados comparten particularidades comunes, presentan importantes oportunidades de negocio para abordar las necesidades en infraestructuras y permitir la ejecución de proyectos en sectores clave en el marco de los ambiciosos planes nacionales. Todos ellos cuentan con un marco regulatorio PPP (Public Private Partnership), y realizan continuos esfuerzos por mejorar su clima de negocios. Además, todos presentan unas importantes tasas de crecimiento, y evolución en las relaciones comerciales bilaterales.

a) Kenia

Kenia es una de las economías más dinámicas del continente africano y el centro económico y comercial del este de África, gracias a la diversificación de su tejido empresarial, su grado de apertura a la inversión extranjera y su localización estratégica en la región.

²⁴ Su aplicación está siendo muy satisfactoria y ha permitido moderar los desequilibrios macroeconómicos aunque el país se enfrenta todavía a retos importantes: inflación elevada, déficits gemelos y elevada deuda pública (80,6 % del PIB en 2018/19).

CUADRO 3
DATOS DE COMERCIO BILATERAL
(En millones de euros)

| | Kenia | Costa de Marfil | Senegal | Uganda | Tanzania | Ruanda |
|---------------|-------|-----------------|---------|--------|----------|--------|
| Exportaciones | 91 | 230 | 303 | 22 | 51 | 5 |
| Importaciones | 41 | 412 | 154 | 27 | 19 | 1 |

FUENTE: Datacomex año 2019.

A pesar de que la agricultura sigue teniendo un peso importante en la economía keniana, el país tiene expectativas de reducir el peso de las exportaciones de materias primas y potenciar el sector terciario que ya supone el 47 % del PIB. El último análisis del FMI de 2018, incrementa el riesgo de insostenibilidad de la deuda de bajo a moderado, pero manteniendo la deuda pública en niveles sostenibles.

A pesar de la inexistencia de lazos históricos, en los últimos diez años la entrada de empresas españolas en Kenia ha aumentado significativamente y, en muchos casos, proyectando desde allí su participación en otros mercados del este de África, especialmente Tanzania y Uganda y en menor medida Ruanda.

Los sectores prioritarios vienen determinados por los ambiciosos planes de inversión: infraestructuras para el almacenamiento, la distribución y tratamiento de aguas, infraestructuras de transporte, tratamiento de residuos sólidos, elementos de alumbrado urbano y sistemas de seguridad; así como construcción y mantenimiento de carreteras. La Estrategia Nacional de Electrificación tiene el objetivo de lograr el acceso universal a la electricidad en 2022, e implica el desarrollo de todo el sector, abarcando desde la generación a través de energías renovables, la transmisión y la distribución.

b) Costa de Marfil

Es, hoy en día, la tercera economía de África Occidental (tras Nigeria y Ghana). Desde 2012, Costa

de Marfil ha estado creciendo a tasas entre el 7 % y el 10 % del PIB. Es una economía altamente dependiente de la agricultura, sector que da empleo a dos tercios de la población activa del país. Es el mayor exportador mundial de cacao y un productor importante de café y aceite de palma.

Las relaciones bilaterales entre España y Costa de Marfil han sido tradicionalmente muy buenas y ello se refleja en el creciente interés de las empresas españolas en el mercado marfileño, que muestra una expansión de las posibilidades de consumo de su clase media. Cabe destacar el particular interés del comercio de manufacturas en el ámbito de la construcción, la electricidad, el hábitat, la alimentación (frutas, verduras, aceites), bebidas (vino, zumos), textiles y calzado o los equipos industriales (minería, transformación agroalimentaria).

De gran interés para las empresas españolas son los numerosos proyectos relacionados con inversiones en infraestructuras de transporte, energía, agua y gestión de residuos, que se incardinan en el «Plan Nacional de Desarrollo 2016- 2020» aprobado por el Gobierno marfileño.

c) Senegal

Senegal ha vivido durante los últimos años una estabilidad interna considerable y se está consolidando como un referente en el continente africano. En cuanto a su estructura económica, el sector terciario

CUADRO 4
PRINCIPALES DATOS MACROECONÓMICOS E INDICADOR
DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA
(En %)

| | | 2019 | 2020* | 2021* |
|--------------------------------|----------------------------|------|-------|-------|
| Kenia (DSA** moderado) | PIB | 5,6 | 1,0 | 6,1 |
| | Déficit público | -7,8 | -7,7 | -6,9 |
| | Saldo por cuenta corriente | -4,5 | -4,6 | -4,4 |
| Costa de Marfil (DSA moderado) | PIB | 6,9 | 2,7 | 8,7 |
| | Déficit público | -2,3 | -5,3 | -2,5 |
| | Saldo por cuenta corriente | -2,7 | -3,3 | -2,5 |
| Senegal (DSA bajo) | PIB | 5,3 | 3,0 | 5,5 |
| | Déficit público | -3,9 | -5,6 | -3,3 |
| | Saldo por cuenta corriente | -9,1 | -11,3 | -11,4 |
| Uganda (DSA bajo) | PIB | 4,9 | 3,5 | 4,3 |
| | Déficit público | -6,7 | -6,8 | -6,6 |
| | Saldo por cuenta corriente | -9,5 | -9,7 | -8,1 |
| Tanzania (DSA bajo) | PIB | 6,3 | 2,0 | 4,6 |
| | Déficit público | -2,9 | -3,8 | -4,4 |
| | Saldo por cuenta corriente | -3,2 | -3,8 | -3,8 |
| Ruanda (DSA bajo) | PIB | 10,1 | 3,5 | 6,7 |
| | Déficit público | -5,2 | -8,1 | -4,6 |
| | Saldo por cuenta corriente | -9,2 | -16,2 | -10,2 |

NOTA: * Previsiones tras la COVID-19. ** Debt Sustainability Analysis (DSA), indicador diseñado por el FMI y utilizado como herramienta para detectar y prevenir potenciales crisis económicas.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional (2020). *World Economic Outlook*.

en Senegal representa un 45,3 % (comercio, el transporte, la hostelería o los servicios financieros), el secundario un 23,9 %; y el sector primario un 15,4 %, sobre todo gracias a la ganadería y la pesca. La explotación de los hidrocarburos recientemente descubiertos permitirá un salto en el crecimiento muy importante.

Las relaciones bilaterales entre España y Senegal pueden considerarse positivas y en aumento, y la

balanza comercial registra un superávit consolidado. La presencia empresarial española en el país es destacable en sectores como la pesca, la agricultura y la minería, así como, recientemente, la ingeniería y la construcción. El país ha puesto en marcha un ambicioso plan nacional, Plan Senegal Emergente (PSE), proyecto transversal que aspira a mitigar las graves deficiencias estructurales del país, a través de

políticas públicas sectoriales, tanto en materia regulatoria como de inversión pública, dirigidas a convertir a Senegal en un país emergente en 2035 y que se ha convertido en un importante motor de crecimiento. El Plan de Acciones Prioritarias 2019-2023 (PAP-II) es el documento que da forma al PSE en los próximos años con una dotación de 12.400 millones de euros. Destacan como sectores prioritarios: la gestión de residuos, el sector energético y el ciclo completo del agua.

d) Uganda

Uganda es la tercera economía por tamaño de PIB de la región de África del Este, tras Kenia y Tanzania, y con un potencial de crecimiento económico notable. El sector agrícola tiene un peso muy importante en la economía ugandesa; el 72 % de la población activa se dedica a la agricultura. Sin embargo, el sector industrial ugandés es reducido y altamente dependiente de las importaciones de combustibles y maquinaria. Por su parte, el sector servicios supone más del 50 % del PIB. En los próximos años, el país se enfrenta al reto de gestionar las multimillonarias inversiones previstas para la puesta en explotación de los yacimientos de petróleo del norte del país, la construcción de una refinera para abastecer el mercado regional y de un oleoducto para la exportación de crudo a otros mercados, así como infraestructuras de transporte. Está desarrollando planes nacionales en el sector del agua y de la electricidad para generación, transmisión y distribución, así como nuevas conexiones a la red y conexiones *off-grid* y *mini-grid* en zonas rurales; y en infraestructuras de transporte que incluye un master plan para el desarrollo del área metropolitana de Kampala.

e) Tanzania

Desde los años noventa, Tanzania ha experimentado una gran transformación económica siendo en

la actualidad un país con estabilidad política e institucional y uno de los que cuentan con mayor potencial de crecimiento por población y recursos naturales en África del Este. Su economía se sustenta en la agricultura, la explotación de recursos naturales y el turismo, y en una expansión del sector financiero durante los últimos años. A medio plazo, se espera que la explotación de las reservas de gas natural *off-shore* refuerce aún más este crecimiento. Tiene ambiciosos planes sectoriales, en el sector del agua, el energético e infraestructuras del transporte. Empresas españolas ya están participando en el proyecto de construcción de las fases 1 y 2 de la línea ferroviaria que conectará el puerto principal de Tanzania (y de África Oriental), Dar es-Salaam, con Mwanza, segunda ciudad más importante del país, lo que va a producir un positivo efecto arrastre, incluyendo para otros sectores, como ingeniería y consultoría.

f) Ruanda

Se trata de un país políticamente estable, con tan solo 12 millones de habitantes, cuya economía se sustenta principalmente en la agricultura, destacando la producción de té y café, la extracción de minerales y el turismo. Una de sus señas de identidad es la lucha del Gobierno contra la corrupción. La estrategia de desarrollo *National Strategy for Transformation* tiene como objetivo hacer de Ruanda un país de renta media-alta en 2035, persiguiendo ampliar y diversificar la base exportadora y potenciar la inversión privada. El acceso al agua es una prioridad para el país, proyectando infraestructuras para el abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales para dar cobertura a toda la población. En transporte, el objetivo es facilitar el acceso a zonas rurales. El ambicioso plan energético persigue aumentar la capacidad instalada del país, priorizando las energías renovables y el acceso universal de la población mediante conexión a la red para el 48 % de los habitantes y conexión por sistemas *off-grid* del 52 % restante para 2024.

Medidas de apoyo financiero e institucional

El Plan de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa Española 2019-2020 recoge una serie de medidas novedosas, entre las que cabe destacar, por su especial relevancia en el caso africano: la promoción de una política comercial progresista e inclusiva, de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París de lucha contra el cambio climático; el apoyo a la diversificación de los mercados y sectores de destino de las exportaciones de bienes y servicios españolas, llevando a cabo un análisis cuantitativo y cualitativo de áreas geográficas y de sectores de oportunidad para las empresas españolas en dichas áreas, identificando medidas que permitan adecuar el desempeño exportador español a su potencial a través de los planes PASE²⁵ (Países con Actuación Sectorial Estratégica, entre los que se encuentran Marruecos y Sudáfrica); y la modernización de los instrumentos de apoyo financiero oficial a las empresas para su internacionalización (FIEM, CESCE y los fondos que gestiona COFIDES, FIEY y FONPYME, además de los recursos propios de esta compañía) con el objetivo de contar con instrumentos más ágiles y con mayor alcance en su ámbito de aplicación, y que todo ello redunde en mayor y mejor uso por parte de las empresas españolas. Asimismo, se han lanzado nuevas líneas FIEM para pymes, para proyectos medioambientales y para proyectos *blending*. También se están reforzando las acciones para la difusión de estos instrumentos financieros y así facilitar el acceso a las empresas para que los soliciten.

En este marco, la estrategia «Horizonte África» propone una serie de actuaciones concretas para reforzar las herramientas de apoyo financiero oficial bilateral a la internacionalización, adaptándolo a las necesidades del continente africano.

Para cumplir con el objetivo de la Estrategia, esto es, incrementar la presencia empresarial, institucional y financiera en África, se han diseñado una serie de instrumentos de apoyo financiero e institucional que se analizan a continuación.

Apoyo financiero oficial bilateral a la internacionalización

La financiación del comercio ha avanzado enormemente en los últimos años, con un claro refuerzo de la financiación bilateral. Cada vez hay más receptores de apoyo oficial que exigen términos más agresivos, existiendo más tipos de productos, programas financieros disponibles y estrategias más proactivas.

Atendiendo a las perspectivas de crecimiento económico de la región, las principales economías exportadoras como Japón, Alemania, Francia o, muy especialmente, China, están reforzando el apoyo financiero oficial bilateral como instrumento de política comercial, apoyando así a sus empresas en el continente.

El Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM)²⁶ es un instrumento de apoyo financiero oficial a la internacionalización de las empresas españolas, que ofrece financiación ligada en términos comerciales o, si el país es elegible, en términos concesionales.

En términos globales, África representa el 36 % de la cartera total del FIEM donde, el 23 % corresponde al Norte de África y el 13 % restante a África subsahariana.

Entre las acciones de la nueva Estrategia asociadas a este instrumento para reforzar la competitividad de la empresa española, cabe mencionar el refuerzo de la financiación concesional ligada, claramente la más competitiva; así como refuerzo de la financiación ligada en términos comerciales ampliando el apoyo financiero al gasto local, y mediante el estudio de líneas de financiación en colaboración con la banca

²⁵ https://comercio.gob.es/es-es/estrategia_internacionalizacion/Paginas/Pase.aspx

²⁶ https://comercio.gob.es/Financiacion_para_internacionalizacion/FIEM/Paginas/fiem.aspx

local que permitan financiar trabajos realizados por empresas locales, facilitando así el desarrollo de proyectos de interés tanto para la internacionalización de la empresa española, como para el desarrollo económico del país de destino. Otro aspecto innovador es el posible desarrollo de la oferta de financiación desligada en aquellos sectores de interés, una vez se culmine el proyecto piloto en estudio en Marruecos en el sector del agua. Adicionalmente, parece necesario reabrir la posibilidad de ofrecer apoyo financiero no reembolsable a estudios de viabilidad en consonancia con la práctica habitual de otros países. La imposibilidad de donar este tipo de estudios a los países beneficiarios de los proyectos que de ellos se derivan, deja en una posición de desventaja clara a nuestras empresas. Se plantea en cualquier caso la posibilidad de contratar estos estudios en España con cargo al FIEM, como instrumento comercial de internacionalización de la Administración española.

Finalmente, la Estrategia contempla la realización de un análisis cuantitativo de los resultados en el corto plazo (dos años), que permita así evaluar el efecto de las medidas implantadas y extraer conclusiones.

Por otro lado, en lo que respecta a la actividad aseguradora de CESCE, esta tiene un amplio margen de crecimiento en el continente africano. Su memoria de actividad de 2019 refleja que, entre los 20 principales destinos de riesgo vivo, solo se encuentra un país africano, Angola, que representa el 7,2 % del total del riesgo comprometido.

Entre las medidas propuestas para reforzar el papel de CESCE en el continente africano, destacan las opciones de aumentar el apetito por el riesgo, permitiendo así ofrecer cobertura en países con DSA alto, la recomendación de incrementar los techos de cobertura para África subsahariana, y evaluar de manera independiente las operaciones de *project finance*. Sin olvidar la posibilidad de colaborar con aliados que faciliten la asunción de riesgos.

COFIDES ofrece financiación a medio y largo plazo para proyectos de inversión viables, con el objetivo de

contribuir con criterios de rentabilidad a la internacionalización de la economía española y promover el desarrollo sostenible. Está acreditada ante la UE para liderar proyectos de financiación combinada, *blending*, y desde 2018, también para movilizar recursos del Fondo Verde para el Clima. Recientemente, se ha unido a la iniciativa europea *renewAfrica* que aspira a incrementar la creación de energía renovable en África. Esta condición de entidad financiera acreditada le convierte en una agencia clave para movilizar recursos de la Unión Europea y de instituciones multilaterales.

A 31 de diciembre de 2018, COFIDES financiaba proyectos en Marruecos, Argelia, Níger, Nigeria, Ghana, Costa de Marfil, Mauritania, Egipto, Kenia, Uganda, Tanzania y Sudáfrica.

Entre las medidas propuestas para COFIDES destacan la apertura de una Delegación en Casablanca en 2020 para cubrir el continente, e intensificar su colaboración con las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) bilaterales e Instituciones Financieras Internacionales (IFI), así como aumentar su presencia y visibilidad *in situ* en forma de celebración de jornadas y eventos.

Apoyo institucional

Además de las medidas de apoyo financiero ya analizadas, la estrategia «Horizonte África» pretende apostar también por medidas de apoyo institucional para llevar a cabo su objetivo. En este sentido, se han identificado dos medidas.

La primera, y de enorme importancia por el importante papel que realizan de apoyo a las empresas españolas, es el refuerzo de la capacidad, redistribución y racionalización de la red de OFECOMES²⁷, incidiendo en potenciar los medios materiales y capital humano.

²⁷ Actualmente está en marcha el proceso de cierre de la Oficina de Guinea Ecuatorial con el objetivo de abrir una nueva Oficina en Etiopía, así como el traslado de la OFECOMES de Libia (actualmente cerrada) a otra demarcación en África del Este, posiblemente Tanzania.

En segundo lugar, se ha detectado la importancia en lograr una mayor visibilidad a través de incrementar presencia institucional de altos cargos de la Administración económica y comercial española, con una agenda regular de viajes institucionales, tal y como hacen otros socios europeos e internacionales. Este refuerzo de contactos bilaterales a alto nivel permite a su vez alcanzar acuerdos para reforzar el marco jurídico bilateral²⁸, de vital importancia para la implantación de las empresas. Por ello la estrategia propone elaborar un calendario de viajes a los países identificados, pudiendo organizar de manera complementaria y paralela encuentros empresariales centrados en los sectores prioritarios identificados. Además, ICEX reforzará la utilización de instrumentos de que dispone para incrementar sus actuaciones en el continente, en consonancia con su Plan de actividades.

5. Conclusiones

El continente africano está llamado a tener una importancia exponencial en la economía mundial. Para España, lo que suceda en África tiene una especial relevancia por motivos tanto económicos y sociales, como geoestratégicos. Mediante el lanzamiento de la estrategia «Horizonte África», se pretende no solo afianzar los lazos con este continente, sino también participar en su desarrollo económico sostenible, a través del incremento de la presencia empresarial e institucional española. África necesita de apoyos externos y España no puede perder este tren, por ello la Secretaría de Estado de Comercio asume esta fuerte apuesta con la seguridad de que proporcionará importantes beneficios mutuos, y podrá a su vez tener positivas repercusiones a nivel internacional.

²⁸ Negociación de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) y de CDI (Convenios para evitar la Doble Imposición), de especial interés en Kenia y Costa de Marfil.

Referencias bibliográficas

- African Development Bank Group (2020). Developing Africa's Workforce for the Future. *African Economic Outlook 2020*. <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2020>
- AUC/OECD (2019). *Africa's Development Dynamics 2019: Achieving Productive Transformation*. AUC, Addis Ababa/OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/c1cd7de0-en>
- Central Intelligence Agency. *The World Factbook*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- International Monetary Fund. African Dept (2018a). *Kenya: Staff Report for the 2018 Article IV Consultation and Establishment of Performance Criteria for the Second Review Under the Stand-by Arrangement*. Country Report, 18/295. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/10/23/Kenya-Staff-Report-for-the-2018-Article-IV-Consultation-and-Establishment-of-Performance-46301>
- International Monetary Fund. African Dept (2018b). *Republic of Tanzania: Seventh Review Under the Policy Support Instrument-Press Release; Staff Report*. Country Report 18/11. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/01/16/Republic-of-Tanzania-Seventh-Review-Under-the-Policy-Support-Instrument-Press-Release-Staff-45565>
- International Monetary Fund (2019a). *Sixth Review under the Extended Credit Facility and the Extended Fund Facility Arrangements*. Washington DC. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1CIVEA2019002.ashx>
- International Monetary Fund. African Dept (2019b). *Rwanda: Staff Report for 2019 Article IV Consultation and a Request for a Three-Year Policy Coordination Instrument-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Rwanda*. Country Report, 19/211. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/03/Rwanda-Staff-Report-for-2019-Article-IV-Consultation-and-a-Request-for-a-Three-Year-Policy-47089>
- International Monetary Fund. Research Dept (2019c). *Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. *World Economic Outlook*, October 2019. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/21/World-Economic-Outlook-October-2019-Global-Manufacturing-Downturn-Rising-Trade-Barriers-48513>
- International Monetary Fund (2020a). *Request for a Three-Year Policy Coordination Instrument-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for*

- Senegal*. Washington DC. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2020/English/1SENEA2020001.ashx>
- International Monetary Fund. Research Dept (2020b). Chapter 1. The Great Lockdown. *World Economic Outlook*, April 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Paginas/inicio.aspx>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2020). Memoria de Actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM 2019.
- OCDE (2020). *Covid-19 and Africa: Socio-economic implications and policy responses*. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-africa-socio-economic-implications-and-policy-responses-96e1b282/>
- Presidencia del Gobierno (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*. https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf

Juan Antonio Obregón*

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS EN ÁFRICA EN TIEMPOS DE LA COVID-19

La pandemia de COVID-19 tendrá un impacto sin precedentes en el mundo y ha afectado a las economías africanas incluso antes de la expansión del virus. A pesar de la evolución positiva reciente y el potencial económico del continente, la dependencia financiera del exterior agrava considerablemente la vulnerabilidad a los choques externos. Es pronto para estimar el impacto final de la crisis. Las estimaciones preliminares destacan que África podría entrar en recesión por primera vez en 25 años. Los países ya han adoptado medidas para prevenir la propagación del virus y de mitigación del impacto a corto plazo. Con respecto a las medidas económicas a medio y largo plazo para relanzar las economías y las reformas más adecuadas para aumentar la resiliencia, la discusión está en curso.

Economic Perspectives in Africa in times of COVID-19

The COVID-19 epidemic will have an unparalleled impact in the world and has negatively affected the African economies even before the spread of the virus on the continent. Despite the recent positive evolution and the economic potential of Africa, external dependence exacerbates considerably its exposure to external shocks. It is still soon to evaluate the full impact of this crisis. Some preliminary estimates point out that Africa could go into recession for the first time in 25 years. African countries have already adopted measures to prevent the spread of the virus and to smooth its short-term consequences. There is an ongoing discussion on the economic measures that should be implemented in the medium and long term to increase economic resilience and growth in Africa.

Palabras clave: riesgo país, carga de la deuda, reestructuración de la deuda, Banco de Desarrollo, deuda externa, deuda soberana, ayuda externa, ayuda de emergencia.

Keywords: country risk, debt burden, debt rescheduling, Development Bank, external debt, sovereign debt, foreign aid, emergency relief.

JEL: F34, F35.

* Asesor principal en el Consejo de Administración del Banco Africano de Desarrollo.

Agradezco los comentarios de Kevin Urama, director del African Development Institute del BAfD.

Versión de mayo de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.914.7029>

1. Introducción

En el momento de preparar este artículo, después del lanzamiento del African Economic Outlook 2020 (AEO 2020) en enero del año 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) confirmó oficialmente una nueva pandemia. A fines de abril, ya estaba claro que la pandemia tendría un impacto sin precedentes en la economía mundial. La evaluación precisa de las consecuencias y las respuestas económicas y políticas más adecuadas son aún inciertas. En el nuevo contexto de incertidumbre, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) está revisando nuevamente las estimaciones preliminares de marzo y publicará un anexo al AEO 2020 antes de finales de mayo. Este artículo proporciona una breve introducción a las últimas estimaciones del impacto disponibles a 15 de mayo y una breve descripción de las respuestas inmediatas a la crisis. Las medidas a medio y largo plazo están aún en discusión. El artículo destaca las tendencias, principales oportunidades y desafíos socioeconómicos subyacentes en el continente.

2. Perspectivas económicas antes de la pandemia

El AEO 2020 reconocía la deterioración del contexto económico global en 2019, con la desaceleración de los volúmenes del comercio mundial y la tendencia a la baja de los índices mundiales de producción industrial que tenían un impacto particular para África. A pesar de ello, las estimaciones a finales de 2019 confirmaron un crecimiento moderado del 3,4 % en promedio para el continente. El AEO 2020 destacó la mejora del peso de la inversión y de las exportaciones netas en el PIB (Producto Interno Bruto) superando por primera vez al peso del consumo privado. La inflación seguía siendo alta en 2019, 9,2 %, ligeramente menor que el 11,2 % del año anterior, con notables variaciones entre países. También hubo una ligera mejora del saldo fiscal, con una ratio medio ponderada Déficit/PIB que disminuyó

a 4,8 % en 2019 y una ratio Ingresos fiscales/PIB que aumentó 0,3 % en promedio para el conjunto de las economías africanas. Sin embargo, el informe señalaba que los niveles de deuda pública habían aumentado en la mayoría de las economías africanas, con una proporción media de la Deuda pública/PIB por encima del 56 % en 2018, frente al 38 % hace apenas cinco años (BAfD, 2020a).

En general, el informe AEO 2020 describe una situación económica que mejora lentamente en 2019, pero señala algunos graves problemas que persisten y apunta a la gran fragilidad en un contexto de grave crisis. Destaca el margen de maniobra existente para mejorar la gestión financiera y económica. El continente sigue siendo altamente vulnerable a los desafíos del cambio climático que tienen importantes implicaciones¹ para el bienestar, particularmente para los países frágiles².

Las cifras agregadas ocultan enormes variaciones entre regiones y países. El informe destaca que seis países (Ruanda, Etiopía, Costa de Marfil, Ghana, Tanzania y Benín) se encuentran entre los diez países del mundo que crecen más rápido. El crecimiento más lento de lo esperado se debe en parte a la evolución de las cinco principales economías (Nigeria, Sudáfrica, Egipto, Argelia y Marruecos) que representan más del 60 % del PIB de África y que crecieron conjuntamente a una tasa promedio del 3,1 % en 2019, comparado con un promedio del 4,0 % para el resto de los países (BAfD, 2020a).

¹ El impacto de los ciclones tropicales de marzo de 2019 en África Meridional fue un recordatorio de las graves implicaciones económicas y sociales de tales crisis climáticas extremas y la necesidad de políticas fiscales sólidas, una mayor efectividad de las instituciones públicas y una inversión pública sostenida para mitigar los efectos adversos de choques climáticos y estrategias de adaptación aceleradas, tales como redes de seguridad social bien focalizadas, infraestructura climáticamente inteligente y tecnología apropiada.

² El anexo 1 del AEO 2020 incluye la lista de las 22 economías más frágiles en África, más de la mitad de las 36 economías más frágiles del mundo: Burkina Faso, República Centroafricana, Chad, Comoras, Congo, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Yibuti, Eritrea, Guinea, Guinea-Bisáu, Liberia, Madagascar, Malí, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Togo y Zimbabue.

El AEO 2020 sigue la clasificación de países del Fondo Monetario Internacional (FMI) en tres categorías que diferencian a los exportadores de petróleo, otros países dependientes de las materias primas y el resto³. La distinción es particularmente importante para evaluar la vulnerabilidad a los choques externos. El sector petrolero representa, para los diez principales productores de África, más del 25 % de su PIB. En general, el petróleo y otros productos relacionados representan más del 20 % del PIB de las diez principales economías africanas (African Union, 2020).

El otro elemento clave de la vulnerabilidad es la deuda externa. La situación también es heterogénea. De acuerdo con los análisis del FMI, la evaluación de sostenibilidad de la deuda señalaba siete países con dificultades para atender el servicio de la deuda y nueve en alto riesgo de sostenibilidad⁴. Los otros 18 países de bajos ingresos tienen un riesgo de moderado a bajo de sobreendeudamiento, pero, en general, el nivel de endeudamiento es una amenaza muy importante. El informe sugiere que África necesita mejorar sustancialmente las relaciones deuda-inversión e inversión-crecimiento para garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo (BAfD, 2020a).

Esta perspectiva macroeconómica oculta otros elementos de la transformación económica y social en curso. África tiene la población más joven del mundo con casi la mitad de su población de 1.300 millones, el doble de la población de Europa, menor de 19 años. La ONU estimó que, en 2050, el 50 % de la población mundial menor de 25 años estará en África (ONU/DESA, 2017). A pesar de la atención desproporcionada que recibe el fenómeno de la inmigración ilegal africana en

Europa, los movimientos migratorios representan tan solo el 2,5 % de la población total aproximadamente y son principalmente intracontinentales. También, hay una importante migración interna que acelera el proceso de urbanización, una circunstancia que transformará el futuro de todos los países africanos. La migración tiene un impacto económico positivo neto para África. No solo proporciona un ingreso considerable para algunos países, sino que también contribuye a mejorar la educación y el entorno empresarial⁵. Las otras dos fuerzas positivas principales que darán forma al futuro económico son la clase media de rápido crecimiento con un creciente poder adquisitivo y la integración de los mercados de África. Aunque las perspectivas de industrialización son mixtas, la participación de la manufactura en el PIB ha aumentado ligeramente en África, desde un mínimo del 9,4 % en 2011 al 11 % en 2018 y el volumen y el valor de las exportaciones de manufacturas también está aumentando (The Economist, 2020)⁶.

También hay razones para la precaución. A pesar del potencial para la agricultura, África es particularmente vulnerable al impacto del cambio climático. El continente importa alimentos por más de 50 billardos de dólares cada año, una cifra que se espera que se duplique en

⁵ Las remesas de emigrantes han sido la mayor fuente de flujos financieros internacionales hacia África desde 2010, y representan aproximadamente un tercio de los flujos totales financieros externos. Representan la fuente de flujos más estable, con un volumen casi constante desde 2010 (AU, 2020). Las remesas representan alrededor del 9 % del ingreso nacional en Senegal. En Nigeria, las remesas son ocho veces más que la ayuda al desarrollo y se gasta mucho mejor. Los migrantes en las sociedades democráticas ayudan a promover la democracia en sus países de origen, contribuyen a pagar la educación de sus familiares y muchos retornados se convierten en empresarios exitosos en sus países de origen. Stephen Gelb, de ODI, afirma que el impacto de la migración no es solo una «fuga de cerebros», sino que retroalimenta un círculo virtuoso entre África y las economías desarrolladas (The Economist, 2020).

⁶ El porcentaje de africanos que viven en la pobreza extrema ha disminuido de casi el 60 % en los años 90 a alrededor del 40 % en la actualidad. La perspectiva para las economías de África es más complicada que simplemente una alternativa entre industrialización o pobreza. Muchos países se están expandiendo a áreas que los economistas están comenzando a llamar «industrias sin chimeneas», como las exportaciones de flores y África tiene una gran oportunidad como proveedor de servicios de bajo coste (The Economist, 2020).

³ El FMI clasifica en el primer grupo de productores de petróleo, los países cuyas exportaciones netas de petróleo representan el 30 % o más de las exportaciones totales. Para la categoría de países dependientes de las materias primas, los recursos naturales no renovables representan el 25 % o más de las exportaciones totales.

⁴ Según el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda del FMI, en 2019, los siete países con problemas de deuda fueron Eritrea, Gambia, Mozambique, Congo, Santo Tomé y Príncipe, Sudán del Sur y Zimbabue. Los nueve con alto riesgo de sobreendeudamiento fueron Burundi, Cabo Verde, República Centroafricana, Chad, Etiopía, Ghana, Sierra Leona y Zambia.

2025. El continente está luchando para aumentar los rendimientos y la productividad y necesita aumentar la proporción del gasto en bienes de capital para acelerar la transformación de los alimentos. Otra fuente importante de fragilidad es, por supuesto, la gobernanza interna y el terrorismo, particularmente en la región del Sahel (The Economist, 2020).

En cuanto a la gobernanza, existe una gran divergencia en la situación de los 55 países de África. La experiencia de la última década confirma que instituciones sólidas y políticas económicas adecuadas podrían marcar la diferencia y, de hecho, ha marcado un cambio notable en algunos países que están liderando la transformación económica y arrastrando al resto a través de los procesos de integración económica que están avanzados en varias regiones.

En conclusión, a pesar del gran potencial general y los signos positivos de mejora, en general, las políticas económicas y la gestión financiera son aún deficientes y aumentan la vulnerabilidad a las conmociones externas.

3. El impacto de la COVID-19

La incidencia del virus en África⁷ hasta la fecha es baja, pero las consecuencias económicas de la crisis mundial llegaron casi de inmediato al continente. Se han identificado los principales canales económicos de transmisión de los impactos de COVID-19 en las economías africanas: precios de los productos básicos, flujos de turismo, remesas, el acceso a los mercados mundiales de capital y flujos de inversión. Este último será particularmente relevante para aquellos países africanos con una deuda externa sustancial (S&P Global, 2020).

En cuanto al canal comercial, más del 85 % del comercio de África se realiza con el resto del mundo, principalmente Europa, Estados Unidos y China, y las

exportaciones de África están particularmente dominadas por petróleo, minerales y productos agrícolas y forestales. Se estima que una reducción de solo el 1 % de la demanda china podría representar cuatro millardos de dólares en exportaciones de África. Las consecuencias de la crisis del mercado mundial del petróleo son enormes para los ingresos de exportación de los países exportadores de petróleo de la región. Nigeria podría perder entre 14 y 19 millardos de dólares de sus ingresos de exportación y su déficit presupuestario podría duplicarse. Otros países con intensidad comercial elevada medida por la relación del comercio con el PIB, como Túnez, Congo, Seychelles o Marruecos también son particularmente vulnerables (BAfD, 2020b).

El turismo en África es un sector que crece rápidamente y ya representa el 8,5 % del PIB del continente. El brote de COVID-19 podría detener el crecimiento del sector y todas las actividades económicas asociadas. Hay unos pocos países africanos con una alta dependencia del turismo, como Santo Tomé y Príncipe, Cabo Verde y Comoras, donde más del 50 % de sus ingresos de exportación se obtienen de los ingresos por turismo internacional (BAfD, 2020b).

Finalmente, los flujos financieros, incluidas las inversiones extranjeras directas (IED), la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), las inversiones de cartera y las remesas de los emigrantes, representaron, en 2018, alrededor del 10 % del PIB. El continente registró el crecimiento más rápido en entradas de IED (11 %) en el mundo. Las remesas de la diáspora son la mayor fuente de entradas financieras a África antes de la Ayuda Oficial al Desarrollo y la IED y, en países como Lesoto, Liberia, Comoras y Senegal, representan más del 10 % del PIB (BAfD, 2020b).

Estimaciones preliminares del impacto de la crisis COVID-19

No fue sino hasta principios de abril cuando estuvieron disponibles las primeras estimaciones del impacto económico de la crisis. Todas las estimaciones aún son

⁷ Según las últimas estimaciones (Coronavirus en África), a 15 de mayo, había alrededor de 80.000 casos confirmados en todos los países africanos, salvo Lesoto. Se han registrado 2.700 muertes en total y más de 30.000 recuperaciones. Sin embargo, la OMS alerta que lo peor está por venir.

preliminares dada la enorme incertidumbre que prevalece sobre la evolución del virus y las medidas necesarias de contención.

La evaluación inicial del BAfD indicaba que la crisis implicaría una reducción del PIB que podrían oscilar desde 22,1 millardos de dólares, en el escenario de base, a 88,3 millardos de dólares de África en el peor de los casos⁸. Eso sería equivalente a una contracción del crecimiento proyectado del PIB en 0,7 a 2,8 puntos porcentuales para 2020. El BAfD señaló, no obstante, la probabilidad de recesión en 2020, dada la volatilidad de la situación (BAfD, 2020b).

La consecuencia inmediata del *shock* COVID-19 fue la ampliación de los déficits fiscales entre 3,5 a 4,9 puntos porcentuales. Esto reduciría aún más el espacio fiscal al tiempo que aumentaría la brecha financiera de África, *financing gap*, entre 110 y 154 millardos de dólares adicionales en 2020. Como resultado, el BAfD estimaba que la acumulación de deuda se aceleraría, y la relación Deuda/PIB aumentaría del 60 % en 2019 al 65 % para fines de 2020. La vulnerabilidad aumentaría particularmente en los países más endeudados y las agencias de *rating* ya han comenzado a revisar sus calificaciones de todas las economías africanas (BAfD, 2020b).

El FMI proyecta que la economía de África se contraerá a -1,6 % este año, 5,2 puntos porcentuales por debajo del pronóstico de octubre de 2019. El impacto se sentiría más seriamente en aquellas economías menos diversificadas, en particular, los exportadores de petróleo y los países más dependientes de las exportaciones de materias primas, pero también en aquellas economías que dependen del turismo y los flujos financieros extranjeros. En Nigeria, la economía más grande de la región, el FMI espera que el crecimiento del PIB sea negativo (-3,4 %) como consecuencia de los precios

del petróleo. Prevén una contracción del resto de los países dependientes de las materias primas de alrededor del 5 %. El crecimiento del PIB pasaría del 2,3 % proyectado en octubre a un crecimiento negativo de -2,7 %. Podría llegar a -5,8 % en Sudáfrica. Para el resto de los países, excepto los que dependen en gran medida del turismo (Cabo Verde, Comoras, Gambia, Isla Mauricio, Santo Tomé y Príncipe y Seychelles), las proyecciones indican que el crecimiento económico podría reducirse al 2 % (FMI, 2020)⁹.

El FMI supone que la recuperación podría comenzar en la segunda mitad de 2020, incluso si se espera que los precios del petróleo no suban a medio plazo. La región podría continuar creciendo en torno al 4 % en 2021. Sin embargo, el FMI alerta sobre el agravamiento de las vulnerabilidades económicas y sociales existentes y el espacio fiscal limitado para absorber los *shocks* (FMI, 2020).

Las estimaciones del Banco Mundial indican que el crecimiento del PIB caería del 2,4 % en 2019 a entre -2,1 % a -5,1 % en 2020. Destaca que sería la primera recesión en la región en los últimos 25 años. El impacto de la pandemia variará de un país a otro, pero alertan sobre el impacto en las tres economías más grandes, Nigeria, Angola y Sudáfrica, y las economías menos diversificadas (Banco Mundial, 2020).

Su informe también se centra en el peso del servicio de la deuda en el África subsahariana, alrededor de 35 millardos de dólares en servicio de la deuda total en 2018 (2,1 % del PIB regional), de los cuales 9,4 millardos de dólares se pagaron a acreedores bilaterales oficiales (0,7 % del PIB regional). El Banco Mundial sugiere que una moratoria para el pago de intereses en 2020 podría liberar hasta 44 millardos de dólares, una inyección inmediata de liquidez para absorber

⁸ El escenario base se calculaba con la caída del 20 % de los precios del petróleo y las materias primas, la reducción de los flujos financieros en un 40 %, la disminución del turismo a África en un 60 % y la reducción del 20 % de la utilización de la capacidad productiva total como resultado de las medidas de contención.

⁹ Clasificación del FMI: *i) Oil exporters*: Angola, Camerún, Chad, República del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Nigeria y Sudan del Sur; *ii) Other-resource-intensive countries*: Burkina Faso, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Ghana, Guinea, Liberia, Malí, Namibia, Níger, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania, Zambia y Zimbabue.

el impacto social y económico. El Banco alerta también sobre una posible crisis de seguridad alimentaria en caso de contracción de la producción agrícola. En general, el Banco estima que el estímulo económico de emergencia necesario para toda la región ascendería a 100 millardos de dólares (Banco Mundial, 2020).

Otras instituciones han publicado en abril su propia evaluación del impacto, como el Instituto de Desarrollo de Ultramar (Miller, Bastagli, Hart, Raga, Mustapha, Papadavid, Pizzon y Willem te Velde, 2020), el Instituto McKinsey Global (McKinsey, 2020) y la Unión Africana. Este último es particularmente útil porque contiene un análisis más completo por sectores y países (African Union, 2020).

Varias organizaciones regionales también han anunciado sus propias estimaciones, aunque no se han publicado los supuestos de su análisis. A finales de abril, los jefes de Estado de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA, por sus siglas en francés) evaluaron en 5,3 billones de francos CFA (unos 8.000 millones de euros) los recursos financieros necesarios para satisfacer las necesidades de equipos sanitarios y asegurar la implementación efectiva de medidas sociales y revivir la actividad económica en la región. El pronóstico apuntaba a un deterioro del déficit presupuestario en la región que podría llegar a ampliarse hasta un 5 % del PIB frente al 2,7 % inicialmente planeado.

En este contexto y dado que los flujos financieros son un canal de transmisión clave y una fuente de vulnerabilidad, el análisis de las agencias de calificación es particularmente valioso para evaluar el tercer canal de transmisión a través del acceso a los mercados financieros.

El análisis de las agencias de *rating*

Las agencias de *rating* han destacado la fuerte dependencia de la mayoría de los países africanos de los flujos financieros externos. Su análisis se centra en el impacto de la pandemia de COVID-19 en los ingresos públicos y los presupuestos de los países africanos

para evaluar la capacidad financiera para pagar sus deudas. Standards & Poors (S&P) y Moody's han publicado sus puntos de vista preliminares que son muy útiles para complementar el análisis¹⁰.

Standards & Poors confirmó en abril que los países africanos están muy expuestos a la volatilidad en el sentimiento del mercado, dado el aumento en la aversión al riesgo en los mercados financieros internacionales. Sudáfrica, Nigeria, Costa de Marfil, Benín y otros países que tenían la intención de acudir al mercado internacional de capitales en 2020, se verán obligados a posponer sus planes. El apetito potencial de los inversores por activos de riesgo en un contexto de tipos de interés bajos a nivel mundial aún no se ha materializado dada la incertidumbre (Savana, 2020).

S&P ya ha indicado que, de los 22 países africanos para los que publican sus calificaciones, es probable que Angola, Mozambique, la República Democrática del Congo y Zambia tengan más dificultades para cumplir con sus deudas privadas. La deuda de Botswana y Marruecos no representa un peligro a corto plazo. República del Congo, Mozambique y Cabo Verde tienen algunos de los mayores *stocks* de deuda interna y externa como porcentaje del PIB (superior al 100 %), pero la mayor parte de su deuda es con instituciones públicas a largo plazo y a tipos reducidos, por lo que el servicio de la deuda es más bajo. El riesgo para Angola, cuya deuda es casi el 120 % del PIB, es mucho mayor. Nigeria, Egipto, Angola y Ghana también tienen un margen fiscal limitado debido al elevado servicio de la deuda como porcentaje de los ingresos fiscales (Savana, 2020).

Las agencias de *rating* han integrado en su análisis la intervención de instituciones multilaterales y, en particular, el apoyo de 500 millones de dólares anunciado por el FMI para los países de bajos ingresos¹¹.

¹⁰ Los *ratings* de las principales agencias están disponibles en <https://tradingeconomics.com/country-list/rating>

¹¹ Comoras, Mozambique, Sierra Leona, Benín, República Democrática del Congo, Liberia, Burkina Faso, Gambia, Madagascar, Níger, Rep. Centroafricana, Guinea, Malawi, Ruanda, Togo, Chad, Guinea-Bisáu, Malí y Santo Tomé y Príncipe.

Desde el comienzo de la crisis, las agencias ya han degradado a diez países en África. Se han levantado algunas voces contra el impacto procíclico que estas decisiones podrían tener y recordaron la experiencia durante la crisis financiera mundial en 2008¹².

4. Reacción institucional y principales medidas

Desde el comienzo de la crisis y antes de que la pandemia comenzara a extenderse, los líderes africanos han adoptado un enfoque común. El 31 de marzo, los ministros de Hacienda de la Unión Africana declararon que el continente necesita 100 millardos de dólares para reforzar los sistemas de salud y contrarrestar el *shock* económico causado por la enfermedad¹³.

Al mismo tiempo, en la cumbre de la Unión Africana (UA), los jefes de Estado llegaron a un acuerdo para defender una posición común exigiendo una moratoria de la deuda externa. Por el momento, se ha hablado solo de un aplazamiento del servicio de la deuda y no se ha mencionado abiertamente la cancelación. Los presidentes de Sudáfrica, Etiopía y Senegal lideraron la iniciativa y la UA designó un grupo de trabajo especial COVID-19 de cuatro expertos de alto nivel para tratar directamente con los donantes y las instituciones multilaterales.

El G-20 tomó nota de la demanda africana en su reunión del 15 de abril y acordó estudiar el diferimiento de los pagos de intereses para 2020. El FMI anunció una reducción de la deuda de 25 países de ingresos más bajos, 19 de ellos en África. Después de eso, ha habido una sucesión de declaraciones por parte de líderes internacionales¹⁴.

Además de todas las acciones y declaraciones comunes, la mayoría de los gobiernos africanos reaccionaron

rápidamente para cerrar sus fronteras y adoptar medidas de prevención. A pesar de tener los sistemas de salud más débiles del mundo, esta intervención rápida y su pirámide de población, 50 % menores de 20 años, les ha permitido ganar tiempo. Aunque algunos expertos alertan que lo peor podría estar por venir, lo cierto es que después de varios meses, las cifras de contagiados no han aumentado exponencialmente como en Europa o Estados Unidos y una buena parte de los países han comenzado la desescalada.

En el informe de abril del FMI se señalaba que, con fecha 3 de abril, 44 países habían establecido medidas de cuarentena, cancelación de reuniones públicas, restricciones de viaje y cierre de fronteras; 36 países habían ordenado el cierre de escuelas y universidades y algunos habían incluso impuesto medidas más estrictas (FMI, 2020).

Más allá de la respuesta de salud pública para contener la propagación del virus, existe un amplio consenso para que esta respuesta incluya otros dos aspectos: *i)* respuesta monetaria para aliviar las restricciones de liquidez, amortiguar el impacto para los grupos vulnerables y estimular el crecimiento y *ii)* un estímulo decidido para relanzar la actividad económica y otras reformas para mejorar la resiliencia.

Las medidas inmediatas de prevención ya adoptadas deberán ser acompañadas de otras medidas de política económica que están aún en estudio.

El Banco Mundial sugirió un enfoque de políticas a corto plazo personalizado que tenga en cuenta las características estructurales de la región, en particular, el tamaño del empleo informal en la región que representa el 89 % del empleo total y el predominio de las pequeñas y medianas empresas (90 % de las unidades de negocio), los principales motores del crecimiento en la región.

En cuanto a las medidas a medio y largo plazo, el debate sigue aún abierto. El BAfD ha lanzado recientemente una plataforma a través de su Instituto Africano de Desarrollo que tiene como objetivo estructurar el debate a nivel continental. Durante el primer seminario virtual, celebrado el 29 de abril, hubo un intercambio preliminar

¹² Ha habido varias intervenciones de diferentes instituciones registradas en la prensa durante el mes de abril, recordando el impacto negativo de las calificaciones en la recuperación durante la crisis financiera mundial de 2008.

¹³ *African finance ministers: urgent need for \$100bn immediate emergency financing for COVID-19* (<https://www.uneca.org/stories/african-finance-ministers-urgent-need-100bn-immediate-emergency-financing-covid-19>).

¹⁴ *Communiqué of the G20* (<http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-0415.html>).

de ideas y documentos en preparación sobre respuestas a corto, medio y largo plazo a la crisis. Las medidas propuestas tenían como objetivo reforzar la resiliencia a través de sistemas de protección social, reforzamiento de las cadenas de distribución, particularmente en el sector agrícola, con el fin de promover el desarrollo de los mercados locales y regionales, mientras se continúa acelerando la diversificación y la transformación. Un segundo grupo de medidas se centró en reformas financieras para mejorar la calidad del gasto público y profundizar en los mercados financieros locales. También hubo un consenso sobre la necesidad de acelerar el Área de Libre Comercio Continental de África (AfCFTA, por sus siglas en inglés) que entró en vigor en mayo de 2019¹⁵. Todas estas ideas, de hecho, provienen del debate más general sobre desarrollo y reformas. La pregunta clave es si la crisis actual podría ayudar a relanzar la acción política para implementar algunas de las reformas que se deberían haber ejecutado hace tiempo.

5. La respuesta financiera a la crisis

El elemento clave para el éxito de las medidas propuestas serán los recursos financieros disponibles para la ejecución. La respuesta inicial a la crisis ha consistido, principalmente, en una combinación de acciones de política fiscal y monetaria de emergencia a corto plazo. Estas intervenciones monetarias a corto plazo tenían como objetivo redirigir el gasto público con la finalidad de aumentar la capacidad del sistema de salud para proteger y equipar al personal médico, que ya era escaso y proporcionar atención médica asequible.

Respuestas nacionales

Muchos países anunciaron fondos especiales COVID-19 con contribuciones del sector privado.

Senegal y Costa de Marfil fueron dos de los primeros países en anunciarlos, pero las cantidades totales recibidas no cumplieron las ambiciones iniciales.

Por ello, las intervenciones de los bancos centrales han sido el elemento principal de las respuestas nacionales hasta la fecha, a través de recortes en los tipos de interés y proporcionando liquidez a través de los mercados locales de bonos. La expansión de los mercados locales de deuda en el continente es una señal que indica el avance del proceso de modernización financiero que ha estado en marcha desde hace tiempo y que se aceleró después de la crisis financiera de 2008. Un buen ejemplo de esta nueva característica es el lanzamiento de los «Bonos COVID-19» por el BCEAO, el Banco Central de la región de la UEMOA, el 22 de abril de 2020. El mecanismo permitirá al Banco Central apoyar a los Estados en la movilización de recursos financieros a un costo razonable. El Gobierno de Costa de Marfil, Senegal y, más recientemente, Benín y Togo, han realizado las primeras emisiones con éxito. La primera emisión de 180 millardos de francos CFA (270 millones de euros) por parte del Tesoro de Costa de Marfil se recibió en el mercado regional de deuda con una tasa de cobertura del 283 % de los bonos ofertados (Mieu, 2020).

Otros países de la región de África Occidental que no pertenecen a la UEMOA también están reforzando su presencia en los mercados locales de deuda. Nigeria espera recaudar 850 millardos de nairas (aproximadamente 2,2 millardos de dólares) en el mercado interno, renunciando a un eurobono inicialmente previsto en la Ley de Finanzas y que no será posible por el impacto de la epidemia de coronavirus en los mercados financieros internacionales. Nigeria prevé emitir deuda hasta 1.600 millardos de nairas este año ante la caída drástica en los ingresos de exportación¹⁶.

¹⁵ Hasta la fecha, 54 países africanos han firmado el acuerdo y 30 ya lo han ratificado. Está previsto que el AfCFTA entre en su fase operativa en julio de 2020.

¹⁶ El informe de la UA incluye un resumen más completo de las medidas adoptadas por los gobiernos africanos y las instituciones regionales para limitar el efecto de la pandemia en sus economías. (African Union, 2020, p. 29, Box 3).

Instituciones Financieras Internacionales

Los mercados locales han proporcionado alivio inmediato, pero, en general, todos los gobiernos y agencias de *rating* esperan la intervención anticíclica de las instituciones financieras internacionales (IFI) en cumplimiento de su mandato fundacional. Existe incertidumbre sobre los fondos que las IFI podrían aportar, pero la asistencia del FMI y del Banco mundial ha llegado muy puntual para respaldar las primeras respuestas. Otras instituciones aún están rezagadas con sus contribuciones.

Fondo Monetario Internacional

El FMI está proporcionando asistencia directa para aliviar las presiones sobre la balanza de pagos. En marzo de 2020, el FMI anunció la movilización de 10 millardos de Derechos Especiales de Giro (DEG) movilizados a través de la Facilidad RCF (Rapid Credit Facility) que se enfoca en países de bajos ingresos (LIC, por sus siglas en inglés) con una condicionalidad limitada y tipo de interés cero. Se han puesto a disposición del resto de países otros 40 millardos de dólares a través del RFI (Rapid Financing Instrument). Además de eso, el FMI también anunció la movilización de donaciones a los países más pobres y vulnerables para cumplir con sus obligaciones a través del Fondo CCRT (Catastrophe Containment and Relief Trust). Este fondo fiduciario dispone de 145 millones de DEG que está previsto aumentar. Estos anuncios respondían a las simulaciones preliminares de necesidades de financiación de emergencia, pero la capacidad financiera podría llegar a 270 millardos dólares (sin tener en cuenta la activación de cuotas que podrían llevar la capacidad crediticia total del FMI a alrededor de 1 billón de dólares). Hasta el 15 de mayo, el FMI había aprobado asistencia por más de 13,3 millardos de dólares para 30 países de África¹⁷.

¹⁷ IMF lending tracker: 9.673 millones de dólares en 26 países de África subsahariana, entre los que destacan por su volumen las intervenciones

Banco Mundial

La asistencia del Banco Mundial se centró inicialmente en los sistemas de salud. El Banco ya aprobó operaciones en 24 países africanos por un monto superior a 200 millones de dólares¹⁸. El Grupo del Banco Mundial anunció que, durante 15 meses, redirigirá los fondos para ayudar a los países a abordar las crisis sanitarias, económicas y sociales de hasta 160 millardos de dólares que incluyen más de 50 millardos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) en donaciones y préstamos en condiciones muy favorables. La Société Financière Internationale (SFI) y Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) apoyarán a empresas privadas e intermediarios financieros que ya son clientes para mitigar los efectos de la crisis y proporcionar liquidez.

Banco Africano de Desarrollo

El 8 de abril de 2020, el Grupo BAfD anunció su Facilidad de Respuesta COVID-19 (CRF, por sus siglas en inglés)¹⁹, de 10 millardos de dólares en apoyo presupuestario directo para ayudar a los países miembros regionales a combatir la pandemia. El mecanismo implica 5,5 millardos para préstamos soberanos en países elegibles a la ventanilla no concesional del Banco, y 3,1 millardos para operaciones soberanas y regionales para países elegibles a la ventanilla concesional del Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) que atiende a los países más

en Costa de Marfil (886), Etiopía (411), Ghana (1.000), Kenia (739), Nigeria (3.400), Senegal (440) y 3.690 millones en el norte de África, en Egipto (2.772), Yibuti, Mauritania y Túnez.

¹⁸ El Banco Mundial tiene una página web dedicada al COVID-19, y una hoja informativa, factsheet, actualizada periódicamente (<https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus>). Hasta el 30 de abril, 24 países ya se habían beneficiado del apoyo de socorro. La lista se actualiza periódicamente.

¹⁹ Fuente Página internet del BAfD (<https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/african-development-bank-group-unveils-10-billion-response-facility-curb-covid-19-35174>).

vulnerables. Se dedicarán 1,35 millardos adicionales a las operaciones del sector privado. Dos semanas antes, el Banco lanzó una emisión de bonos sociales COVID-19 por 3.000 millardos, la mayor emisión de bonos sociales en dólares en el mercado internacional, que proporcionará al grupo del BAfD la liquidez necesaria para la ejecución del CRF. En marzo, también aprobó una donación de dos millones de dólares para la Organización Mundial de la Salud destinada a sus actividades en el continente.

Comisión Europea

La Comisión Europea anunció algunas medidas preliminares que incluyeron el apoyo financiero por más de 15,6 millardos de euros de los recursos existentes de acción externa. La mayor parte de la financiación proviene de la reorientación de los fondos y programas existentes para abordar el coronavirus específicamente e incluye 5,2 millardos en préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Estos recursos deberían financiar acciones a corto, mediano y largo plazo, que incluirían el uso de garantías para facilitar la movilización de recursos privados adicionales. Además, el paquete general incluye otros 1,42 millardos en garantías para África del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (EFSD, por sus siglas en inglés). La Comisión Europea ya ha asignado 25 millones de euros de la reserva del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para apoyar a la Organización Mundial de la Salud en su respuesta inmediata en los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), así como 30 millones de las reservas presupuestarias de emergencia (Ayuda Humanitaria y Protección Civil, ECHO, por sus siglas en inglés) y examinarán las necesidades de apoyo a medio plazo.

Otras instituciones

Hay muchas otras instituciones que han anunciado medidas específicas. El Banco Africano de Importación

y Exportación (Afreximbank) anunció una contribución de tres millardos de dólares para apoyar al sector privado, las instituciones financieras y el sector financiero en África. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) brindará apoyo a clientes existentes, empresas privadas e intermediarios financieros. El Banco Islámico de Desarrollo anunció su Facilidad Estratégica de Preparación y Respuesta de Financiación Islámica de 730 millones de dólares. La lista no es exhaustiva, pero proporciona una idea de las respuestas iniciales.

Moratoria de la deuda

La financiación a corto plazo anunciada podría abordar los problemas más urgentes, pero podría no ser suficiente para abordar el impacto sin precedentes de la crisis. El análisis preliminar de las principales instituciones señala los desafíos fundamentales del espacio fiscal limitado, la alta dependencia de la asistencia externa y el aumento de la deuda. Desde principios de marzo, los países africanos se han centrado en su demanda de una moratoria de la deuda por dos años que no se limite solo a los países más vulnerables y de bajos ingresos.

Como se indicó anteriormente, la deuda soberana de los países de África subsahariana se ha duplicado en relación con el PIB desde 2008 y podría alcanzar el 65 % a finales de 2020. El Banco Mundial estima que las obligaciones de servicio de la deuda de las naciones más pobres del mundo, la mayoría de ellos en África, asciende a más de 140 millardos de dólares. Es posible que estas estimaciones no incluyan la deuda con instituciones chinas que no es particularmente transparente.

Por el momento, no está claro si se podría tomar una decisión antes de finales de 2020. El debate continúa en todas las direcciones, incluida la petición de una mayor independencia monetaria, en particular los países de la zona franco CFA (franco de la comunidad financiera africana), ligado al euro a través del

Tesoro francés. La propuesta inicial del G-20 de una moratoria para liberar hasta 20 millardos de servicio de la deuda para países de bajos ingresos en 2020, ha sido ampliamente apoyada por donantes bilaterales, pero es posible que sean necesarias discusiones presupuestarias prolongadas en países acreedores.

Los bancos multilaterales ya han confirmado que no podrán adoptar ninguna decisión a menos que sus países miembros contribuyan con los fondos necesarios, como fue el caso de la Iniciativa de Alivio de la Deuda Multilateral (MDRI, por sus siglas en inglés) lanzada en 2005. En el mes de mayo de este año 2020, se ha adoptado una posición común que confirma que las consecuencias de la moratoria podrían tener un impacto negativo sobre los *ratings* y limitar la capacidad de intervención de las entidades para nuevas operaciones en condiciones igualmente ventajosas. Las principales agencias de *rating* también han confirmado públicamente su posición en ese sentido (Fitch, 2020).

Una nueva iniciativa de ayuda podría ser diferente esta vez. En primer lugar, China se ha convertido en un actor importante en el continente con más de 140 millardos en préstamos a gobiernos y compañías africanas entre 2000 y 2017. Todavía hay poca información sobre sus puntos de vista en relación a la condonación de la deuda (Brautigam, 2020).

El segundo aspecto es que la parte de la deuda en los mercados financieros también es mucho mayor, alrededor del 40 % del total. Un acuerdo con acreedores no oficiales será más complejo. Las agencias de *rating* han alertado que el «alivio de la deuda» proporcionado por los acreedores del sector privado podría considerarse como incumplimiento soberano de acuerdo con sus criterios, aunque tendrían que considerar la situación caso por caso (Savana, 2020).

Finalmente, la necesidad de acelerar las reformas y la transformación económica a cambio de cualquier alivio de la deuda podría volverse más apremiante en el contexto actual, particularmente después de la experiencia previa con la Iniciativa de países pobres muy endeudados (PPME).

6. Conclusión

La información proporcionada en este artículo se basa en estimaciones muy preliminares en un contexto de gran incertidumbre. Un análisis más detallado y actualizado no estará disponible hasta el tercer trimestre de este año 2020.

El impacto de la crisis no tendrá precedentes y ya ha afectado a aquellos países con mayor dependencia externa, en particular a los grandes países exportadores de petróleo como Nigeria y Angola, los países que dependen de las exportaciones de productos básicos, los ingresos del turismo y las remesas de los emigrantes, y aquellos con mayores niveles de deuda externa. La probabilidad de otra iniciativa de alivio de la deuda aún no está clara por el momento, pero la crisis ofrece una nueva oportunidad para la transformación y modernización de las economías africanas que no debe desperdiciarse.

Las respuestas iniciales a la crisis se han caracterizado por medidas muy rápidas y eficaces de prevención y una buena coordinación regional. Los mercados financieros locales y regionales que se han expandido durante la última década han demostrado su capacidad en esta crisis. Esta nueva característica de las respuestas financieras, a través de las emisiones de deudas, podría contribuir a aumentar la disciplina fiscal. Todas estas circunstancias permiten albergar cierto optimismo sobre la capacidad del continente para finalmente alcanzar su potencial económico, gracias a los recursos naturales de que dispone, la población más joven del mundo y una creciente clase media en expansión.

Referencias bibliográficas

- African Union (2020). *Impact of the coronavirus (COVID 19) on the African economy*. Addis Ababa.
- BAfD, Banco Africano de Desarrollo (2020a). *African Economic Outlook 2020*. Abidjan.
- BAfD, Banco Africano de Desarrollo (2020b). *Economic Impacts of COVID-19 on Africa and Some Policy Options*. March 2020. Abidjan.

- Banco Mundial (2020). Assessing the economic impact of COVID19 in South-Saharan African and the policy responses. *Africa's Pulse*, April 21, 2020. Washington.
- Bräutigam, D. (2020). *Chinese Debt Relief: Fact and Fiction*. SAIS China Africa Research Initiative (SAIS-CARI) of the Johns Hopkins University School of Advanced International Studies in Washington DC.
- Fitch (2020). *Suspension of Debt Payments to MDBs a Risk to Ratings*. Fitch Agency Press release. Retrieved on April 22, 2020 from <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/suspension-of-debt-payments-to-mdbs-risk-to-ratings-22-04-2020>
- FMI, Fondo Monetario Internacional (2020). COVID-19: An Unprecedented Threat. *Regional Economic Outlook for South-Saharan Africa*. April 2020. Washington.
- McKinsey Global Institute (2020). *Tackling COVID-19 in Africa: An unfolding health and economic crisis that demands bold action*. Retrieved on March 28, 2020 from <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/tackling-covid-19-in-africa>
- Mieu, B. (2020). UEMOA : des « bons sociaux Covid-19 » pour financer les plans de riposte à la pandémie. *Jeune Afrique*. Retrieved April 24, 2020 from <https://www.jeuneafrique.com/933883/economie/uemoa-des-bons-sociaux-covid-19-pour-financer-les-plans-de-riposte-a-la-pandemie/>
- Miller, M., Bastagli, F., Hart, T., Raga, S., Mustapha, S., Papadavid, P., Prizzon, A., & te Velde, D. W. (2020). *Financing the coronavirus response in sub-Saharan Africa*. ODI Working Paper 579. London.
- ONU/DESA (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision. Working Paper No. ESA/P/WP/248. *United Nations Department of Economic and Social Affairs*. New York: Population Division.
- Savana, A. (2020). COVID-19 et implications des moratoires temporaires sur la dette des souverains africains notés (S&P). *FinancialeAfrik*. Récupéré le 21 mars 2020 sur <https://www.financialafrik.com/2020/04/29/covid-19-et-implications-des-moratoires-temporaires-sur-la-dette-des-souverains-africains-notes-sp/>
- S&P Global (2020). *COVID-19 Exacerbates Africa's Social and Macroeconomic Vulnerabilities*. Retrieved April 17, 2020 from <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200318-covid-19-exacerbates-africa-s-social-and-macroeconomic-vulnerabilities-11393008>
- The Economist (2020). Africa is changing so rapidly, it is becoming hard to ignore. *Special report*. Retrieved on April 2, 2020 from <https://www.economist.com/special-report/2020/03/26/africa-is-changing-so-rapidly-it-is-becoming-hard-to-ignore>

Albert A. Agyemang-Badu*
Fernando Gallardo Olmedo**

INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA EN ÁFRICA: RETOS DE FUTURO

El objetivo de este trabajo es presentar una serie de recomendaciones con respecto a la gestión y promoción institucional de los flujos de inversiones directas extranjeras (IDE) recibidas por África. Hay tres áreas geográficas principales que canalizan la IDE hacia el continente africano: Estados Unidos, China y la Unión Europea. Este trabajo estudia las estrategias adoptadas por estos inversores en África, realiza un análisis de los datos públicos de IDE hacia África, y muestra los enfoques estratégicos empresariales de las multinacionales que canalizan la IDE hacia África. Por otro lado, se examina el impacto de la IDE en las economías en desarrollo y se propone un marco conceptual para explicar los efectos beneficiosos de la IDE en África. Sobre la base de nuestro modelo, se presentan algunas recomendaciones políticas sobre este asunto.

Foreign Direct Investment in Africa and challenges ahead

The objective of this article is to put forward policy recommendations regarding the management and institutional promotion of the flows of Foreign Direct Investments (FDI) received by Africa. There are three main geographic areas that channel FDI to the African continent: the United States, China and the European Union. This paper studies the strategies adopted by these investors in Africa, performs an analysis of public FDI data towards Africa, and shows the strategic business approaches of multinationals that channel IDE towards Africa. On the other hand, the impact of FDI in developing economies is examined and a conceptual framework is proposed to explain the beneficial effects of FDI in Africa. Based on our model, some policy recommendations on this matter are presented.

Palabras clave: IDE, África, desarrollo sostenible, empresas multinacionales (EMN).

Keywords: FDI, Africa, sustainable development, multinational corporations (MNC).

JEL: F23, Q01.

* Universidad Autónoma de Madrid, Spiritan University College, Ghana.

** Universidad Autónoma de Madrid.

Versión de abril 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.914.7027>

1. Introducción

El continente africano, integrado por 54 países, es muy diverso desde el punto de vista económico y cultural. La IDE ha contribuido significativamente al desarrollo económico de África desde la liberalización financiera de los mercados africanos en la década de 1990, allanando el camino para una mayor participación extranjera. África es extremadamente atractiva, tanto por sus recursos naturales como por su ubicación geográfica estratégica. El continente africano, carente de gran interés hasta hace relativamente poco tiempo, salvo por sus recursos naturales, se ve ahora como una región emergente de grandes oportunidades y como un espacio en el que ya se están librando enfrentamientos geopolíticos y estratégicos a gran escala. Diversos estudios señalan que el continente africano se está convirtiendo en estratégico para las superpotencias del mundo (M'hamdi, 2015; Schiereck, Freytag, Grimm y Bretschneider, 2018; Taylor, 2018).

La IDE es uno de los motores de la globalización y contribuye al aumento de la productividad, la acumulación de capital, la creación de riqueza, el progreso tecnológico. Asimismo, la IDE influye en el ámbito social y político de los países receptores (Wooster y Diebel, 2010; Havranek e Irsova, 2010; Blanco, 2012; Paniagua y Sapena, 2014; Seyoum, Wu y Lin, 2015). En el caso particular de África, la IDE genera empleo, complementa la escasez de ahorro interno, mejora los ingresos públicos, supone una entrada de divisas, es una vía de transferencia de tecnología, fomenta el desarrollo de empresas locales, es una fuente de desarrollo de habilidades y competencias de recursos humanos, fomenta la diversificación de economía local para reducir la dependencia excesiva de los recursos naturales y es una fuente de capital para el desarrollo de infraestructuras (Inekwe, 2013; Kurtishi-Kastrati, 2013; Anyanwu y Yaméogo, 2015; Onyeiwu, 2015; Adams y Opoku, 2017).

Desde hace un par de décadas, las entradas de IDE hacia África están aumentando. Sin embargo, África sigue recibiendo menos inversiones que Asia y América

Latina y Caribe (ALC). Las IDE recibidas por África en 2018 ascendieron a 46.000 millones de dólares, mientras que Asia y ALC recibieron, respectivamente, las cantidades de 512.000 y 147.000 millones de dólares (UNCTAD, 2019a).

En general, la IDE se lleva a cabo, en gran medida, por empresas multinacionales (EMN), las cuales son el principal vehículo para canalizar inversiones hacia economías en desarrollo. África es el continente que más precisa de entradas de capitales para cubrir su brecha de desarrollo. Por lo tanto, el continente necesita atraer a las EMN, creando un entorno institucional y macroeconómico propicio para que, de esta forma, los países africanos puedan absorber los valiosos activos intangibles, en forma de conocimiento y tecnología, que aportan las EMN.

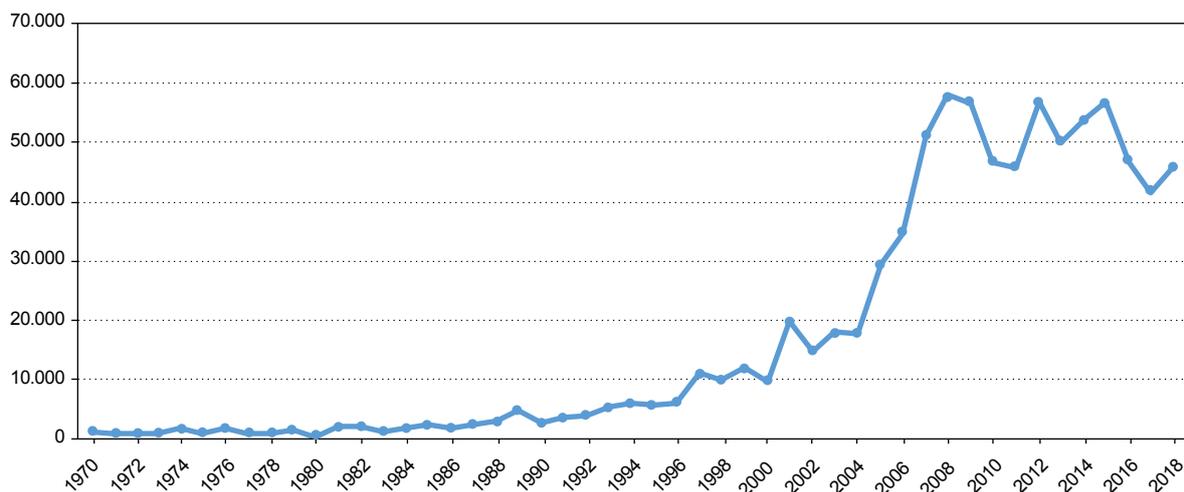
Por otro lado, hay que evitar los efectos negativos que pueden acarrear la IDE y la actuación de las EMN. Una primera cuestión a considerar es que el crecimiento que generen ha de ser sostenible a largo plazo (Kardos, 2014). También hay que evitar, en la medida de lo posible, los efectos de expulsión, *crowding out*, de inversiones locales (Adams y Opoku, 2017) y los efectos negativos en el medio ambiente (Ren, Yuan, Ma y Chen, 2014; Assa, 2018). En definitiva, se trata de encauzar los flujos de IDE hacia el logro del desarrollo sostenible (UNCTAD, 2017).

Aunque muchos estudios apoyan los beneficios de la IDE en las economías receptoras, la evidencia empírica sobre cómo la IDE puede promover el desarrollo sostenible, especialmente en África, no es concluyente. El objetivo de este trabajo es examinar cómo se puede promover el aumento de las IDE para impulsar el desarrollo sostenible en África, mejorando así la vida de todas las personas, en especial las de las clases más desfavorecidas.

El resto de este trabajo está estructurado como se indica a continuación. El apartado 2 expone las tendencias de la IDE en África. A continuación, el apartado 3 analiza los diferentes enfoques teóricos que explican la internacionalización de la empresa y, en particular, a través de la IDE, al objeto de aplicarlos al caso de África. Posteriormente,

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA IDE HACIA ÁFRICA EN EL PERÍODO 1970-2018
(En millones de dólares corrientes)



FUENTE: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2019b).

en el apartado 4 se exponen los enfoques y estrategias adoptados por las principales potencias inversoras en África. El apartado 5 se centra en cómo impacta la IDE en el desarrollo sostenible de África. Se concluye, en el apartado 6, exponiendo una serie de recomendaciones en materia de política de fomento de la IDE hacia África.

2. Datos de la IDE hacia África

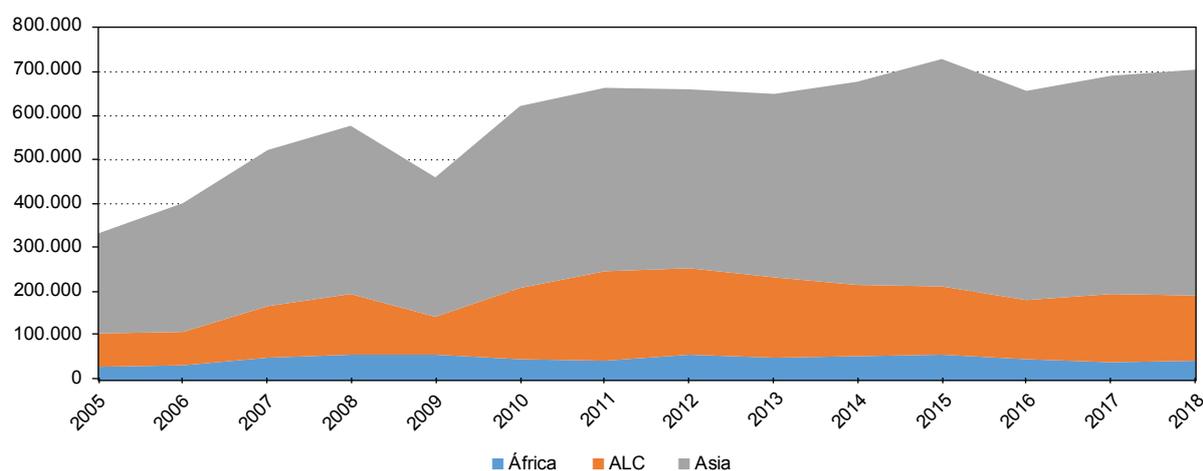
Como se muestra en el Gráfico 1, la IDE hacia África aumentó significativamente durante la década de los años 90 del siglo anterior, debido, en parte, a la liberalización de los movimientos de capitales que se registra en los países africanos. Desde entonces continuó aumentando de una forma más pronunciada hasta alcanzar el máximo de algo más de 58.000 millones de dólares en 2008. Luego se redujo en un 2,4 %, por primera vez en cinco años, como consecuencia de la crisis financiera mundial. El descenso continuó hasta 2011. Sin embargo,

la tendencia se revirtió en 2012, cuando el volumen de IDE aumentó un 24,6 % con respecto al año anterior y se alcanzó la cifra de 56.800 millones de dólares. Este aumento se debió al gran volumen inversor de ese año hacia el sector de minerales extractivos (UNCTAD, 2013). Posteriormente se asiste a una fase de altibajos, con una tendencia descendente desde 2015 como consecuencia de los débiles precios de las materias primas, especialmente el petróleo crudo, y la desaceleración del crecimiento económico mundial (UNCTAD, 2019a). El Gráfico 2 muestra la evolución de la IDE hacia África en comparación con la recibida por otras regiones en desarrollo. Como se puede apreciar, los flujos inversores hacia África son claramente inferiores a los recibidos por Asia y América Latina.

Durante la última década de la que se dispone de datos (2009-2018), la participación de África y ALC en la IDE total dirigida a países en desarrollo se redujo al 8 % y al 24 % respectivamente, mientras que la participación

GRÁFICO 2

DISTRIBUCIÓN DE LA IDE RECIBIDA POR LAS DISTINTAS ÁREAS DE LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO EN EL PERÍODO 2005-2018
(En millones de dólares)



FUENTE: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2019b).

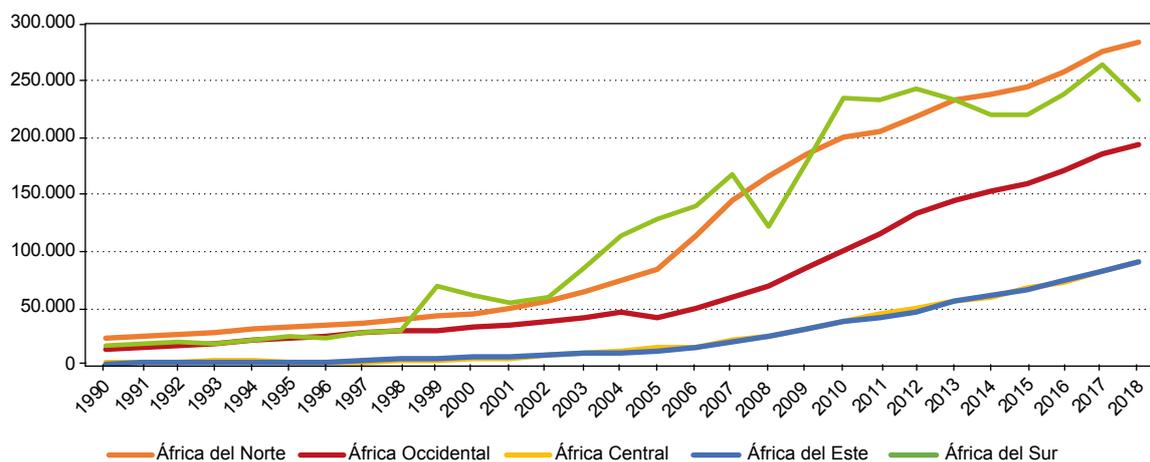
CUADRO 1

IDE RECIBIDA POR LAS DIFERENTES REGIONES EN DESARROLLO EN EL PERÍODO 2009-2018
(En miles de millones de dólares)

| Año | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| IDE recibida | | | | | | | | | | |
| Total Mundial | 1.172 | 1.365 | 1.561 | 1.470 | 1.431 | 1.357 | 2.034 | 1.919 | 1.497 | 1.297 |
| Áreas en desarrollo | 462 | 622 | 665 | 664 | 653 | 677 | 729 | 656 | 691 | 706 |
| África | 57 | 47 | 46 | 57 | 50 | 54 | 57 | 46 | 41 | 46 |
| ALC | 86 | 161 | 201 | 197 | 184 | 161 | 156 | 135 | 155 | 147 |
| Asia | 316 | 413 | 417 | 406 | 415 | 460 | 514 | 473 | 493 | 512 |
| % s/ Total Mundial | | | | | | | | | | |
| Áreas en desarrollo | 39,38 | 45,59 | 42,60 | 45,13 | 45,60 | 49,91 | 35,84 | 34,21 | 46,12 | 54,43 |
| África | 4,83 | 3,42 | 2,92 | 3,87 | 3,50 | 3,97 | 2,80 | 2,42 | 2,76 | 3,54 |
| ALC | 7,38 | 11,79 | 12,85 | 13,41 | 12,88 | 11,88 | 7,67 | 7,05 | 10,38 | 11,31 |
| Asia | 26,99 | 30,24 | 26,70 | 27,62 | 29,03 | 33,89 | 25,29 | 24,67 | 32,91 | 39,45 |
| Ratio IDE/PIB | | | | | | | | | | |
| Total Mundial | 1,94 | 2,07 | 2,13 | 1,96 | 1,86 | 1,72 | 2,73 | 2,54 | 1,86 | 1,52 |
| Áreas en desarrollo | 2,57 | 2,86 | 2,61 | 2,45 | 2,27 | 2,26 | 2,51 | 2,25 | 2,18 | 2,10 |
| África | 3,41 | 2,37 | 2,12 | 2,39 | 2,06 | 2,16 | 2,50 | 2,19 | 1,89 | 1,97 |
| ALC | 2,10 | 3,13 | 3,42 | 3,31 | 3,01 | 2,64 | 2,97 | 2,70 | 2,81 | 2,76 |
| Asia | 2,60 | 2,82 | 2,40 | 2,17 | 2,06 | 2,16 | 2,39 | 2,16 | 2,06 | 1,97 |

FUENTE: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2019b).

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DEL STOCK DE IDE DIRIGIDA A ÁFRICA EN EL PERÍODO 1990-2018
 (En millones de dólares)



FUENTE: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2019b).

de Asia aumentó al 68 %. El Cuadro 1 muestra como en ese período las entradas de IDE hacia África registraron una tendencia a la baja, registrando una reducción entre 2009 (57.000 millones de dólares) y 2018 (46.000 millones de dólares). Por otro lado, las entradas de IDE hacia América Latina y Asia aumentaron más del 60 % en ese mismo período. Estas cifras contribuyen a explicar el menor crecimiento de entradas de IDE registrado por las economías africanas en comparación con otras áreas en desarrollo, especialmente Asia. De acuerdo con los datos mostrados, se puede deducir que África no ha sido un destino preferente de la IDE en comparación con América Latina y Asia (Onyeiwu, 2015).

Tal y como se puede apreciar en la segunda parte del Cuadro 1, la participación de África en la IDE total es muy reducida, tan solo un 3,4 % del total en la última década. Este dato contrasta con los porcentajes del 10,7 % y el 29,7 % alcanzados por América Latina y Asia, respectivamente. En la tercera parte del Cuadro 1 tenemos datos de la IDE recibida en relación con el PIB. Este ratio es mayor en África que para

el global de la economía mundial. Dados los bajos valores de IDE recibida por África, los datos de este ratio ponen de manifiesto el bajo nivel del PIB del continente africano y las enormes brechas de desarrollo entre África y el resto del mundo (UNCTAD, 2019b).

Desglose por países receptores

África constituye el 16,3 % de la población total del mundo, pero su economía representa solo el 2,9 % del PIB mundial (UNCTAD, 2019b). El continente africano se caracteriza por su dependencia del sector agrícola y la exportación de materias primas provenientes de sus ricos recursos naturales, tales como, entre otros, el petróleo, oro, bauxita, diamantes, cobalto, manganeso y los metales del grupo del platino. A pesar de tener estos valiosos y abundantes recursos naturales, África todavía está clasificada entre las regiones más pobres del mundo (Adams y Opoku, 2017).

En el Gráfico 3 se muestra la evolución del *stock* de IDE recibido por las diferentes regiones del continente

CUADRO 2

PAÍSES QUE HAN OCUPADO LOS 20 PRIMEROS PUESTOS
EN EL *RANKING* DE IDE RECIBIDA EN EL PERÍODO 2009-2018
(El número indica el puesto ocupado)

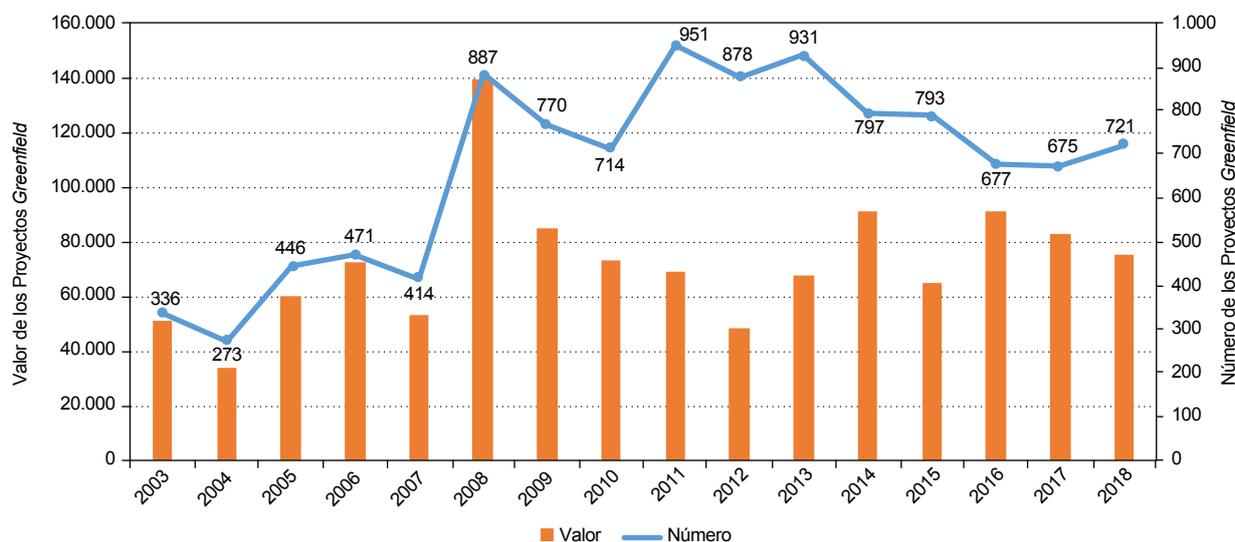
| África | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argelia | 6 | 8 | 5 | 12 | 10 | 11 | – | 8 | 12 | 10 |
| Angola | 7 | – | – | – | – | 5 | 1 | – | – | – |
| Camerún | – | – | – | – | – | 20 | 18 | 17 | 18 | 19 |
| Chad | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 20 |
| Congo | 13 | 17 | – | – | – | 10 | 4 | 10 | 2 | 3 |
| Congo, Rep. Dem. | – | 4 | 9 | 5 | 8 | 9 | 11 | 12 | 10 | 11 |
| Costa de Marfil | – | – | – | – | – | – | – | 20 | 15 | 16 |
| Egipto | 3 | 1 | – | 2 | 4 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| Etiopía | – | – | – | – | 12 | 8 | 8 | 3 | 3 | 5 |
| Guinea Ecuatorial | 11 | 5 | 7 | 18 | – | – | – | – | – | – |
| Gabón | – | 20 | 18 | – | 18 | 17 | 15 | 11 | 9 | 17 |
| Ghana | 5 | 7 | 4 | 6 | 6 | 7 | 6 | 4 | 5 | 6 |
| Guinea Bissau | – | – | 15 | – | – | – | – | 9 | – | – |
| Kenia | 12 | 15 | 10 | 15 | 14 | 19 | 20 | 16 | 11 | 9 |
| Liberia | – | – | – | 19 | 17 | – | 19 | – | – | – |
| Libia | 4 | 10 | – | 13 | – | – | – | – | – | – |
| Madagascar | 14 | 18 | 20 | – | – | – | – | – | – | – |
| Mali | 20 | – | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Mauritania | – | – | – | 14 | 13 | – | – | – | 20 | – |
| Marruecos | 8 | 13 | 6 | 7 | 5 | 6 | 5 | 7 | 6 | 4 |
| Mozambique | 16 | 6 | 3 | 3 | 2 | 2 | 3 | 5 | 7 | 7 |
| Namibia | 18 | – | 19 | 17 | 19 | – | 16 | – | – | – |
| Níger | 19 | 16 | 14 | 20 | 20 | 18 | – | – | – | – |
| Nigeria | 1 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 | 7 | 2 | 4 | 8 |
| Sierra Leona | – | – | 16 | – | – | – | – | – | – | – |
| Sudáfrica | 2 | 3 | 2 | 4 | 1 | 1 | 9 | 6 | 8 | 2 |
| Sudán | 9 | 9 | 8 | 8 | 11 | 14 | 10 | 13 | 14 | 13 |
| Tanzania | 15 | 11 | 11 | 9 | 9 | 13 | 12 | 15 | 16 | 14 |
| Túnez | 10 | 14 | 12 | 11 | 15 | 15 | 14 | 14 | 17 | 15 |
| Uganda | 17 | 19 | 17 | 16 | – | 16 | 17 | 19 | 19 | 12 |
| Zambia | – | 12 | 13 | 10 | 7 | 12 | 13 | 18 | 13 | – |
| Zimbabue | – | – | – | – | – | – | – | – | – | 18 |

FUENTE: Elaboración propia con datos de UNCTAD (2019b).

africano de acuerdo con la clasificación realizada por Naciones Unidas. Como se puede apreciar, se produce un crecimiento sustancial a partir del año 2000. Las regiones que siempre han estado a la cabeza son el Norte de África y el Sur de África. Por el contrario, África Central y el Este de África son las regiones menos receptoras.

En el Cuadro 2 se muestra la posición ocupada por los 20 países que más IDE han recibido a lo largo de la última década de la que se disponen de datos. Desde el año 2016, Egipto ocupa el primer lugar del *ranking*, tras haber logrado un entorno más estable tras el estallido de la primavera árabe. Nigeria ocupó en varias

GRÁFICO 4

 NÚMERO Y VOLUMEN INVERSOR DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN ANUNCIADOS EN ÁFRICA DEL TIPO *GREENFIELD* PROVENIENTES DE IDE


FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de diferentes informes de UNCTAD.

ocasiones el primer puesto al inicio de la década analizada, aunque después ha ido perdiendo posiciones como consecuencia del riesgo político. Sudáfrica también ha ocupado el primer puesto durante dos años, manteniendo el resto de años una posición en los primeros lugares. Además de estos países, Angola ocupó en 2015 la primera posición como consecuencia de las elevadas inversiones recibidas en ese año en su sector petrolero.

Preeminencia de los proyectos *greenfield*

Las empresas multinacionales acometen sus IDE de dos formas: mediante inversiones en compañías y proyectos de nueva creación (proyectos *greenfield*) o a través de fusiones y adquisiciones de empresas ya existentes. Una alternativa híbrida entre las dos anteriores es la denominada inversión *brownfield*,

que consiste en la toma de control de empresas estatales o locales por parte de una empresa o inversor extranjero. La IDE hacia África está dominada por la inversión *greenfield*, lo cual se explica por el atractivo que suponen los ricos recursos naturales que hay en buena parte del continente africano. Adams y Opoku (2017) señalan que África es el principal destino de la IDE que busca recursos naturales. En el Gráfico 4 se muestra la evolución del número de proyectos *greenfield* y el volumen inversor de los mismos durante los últimos diez años en los que se disponen de datos. Como se puede apreciar el volumen inversor viene disminuyendo desde 2016.

Desglose por países de origen

Los flujos de IDE hacia África tienen su origen en un reducido número de áreas y países. Los países

CUADRO 3
PAÍS DE ORIGEN DE IDE HACIA ÁFRICA EN EL PERÍODO 2001-2012
 (En millones de dólares)

| Año | EE UU | | China | | Japón | | India | | Canadá | Rusia | |
|------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|-------|-------|
| | flujo | stock | flujo | stock | flujo | stock | flujo | stock | stock | flujo | stock |
| 2001 | 2.439 | 15.574 | – | – | -183 | 623 | – | – | 2.157 | – | – |
| 2002 | -578 | 16.040 | – | – | 227 | 1.227 | – | – | 1.775 | – | – |
| 2003 | 2.697 | 19.835 | 75 | 491 | 120 | 2.049 | – | – | 1.716 | – | – |
| 2004 | 1.612 | 20.356 | 317 | 900 | 382 | 1.62.3 | – | – | 2.723 | – | – |
| 2005 | 2.564 | 22.756 | 392 | 1.595 | 44 | 1.326 | – | – | 3.255 | – | – |
| 2006 | 5.157 | 28.158 | 520 | 2.557 | 926 | 2.700 | – | – | 3.158 | – | – |
| 2007 | 4.490 | 32.607 | 1.574 | 4.462 | 1.147 | 3.865 | – | – | 5.142 | 75 | – |
| 2008 | 3.837 | 36.746 | 5.491 | 7.804 | 1.541 | 7.287 | – | – | 4.355 | 63 | – |
| 2009 | 9.447 | 43.924 | 1.439 | 9.332 | -229 | 5.738 | – | – | 3.029 | 70 | 1.279 |
| 2010 | 9.281 | 54.799 | 2.112 | 13.042 | -314 | 6.149 | 5.116 | 11.886 | 4.219 | 118 | 1.476 |
| 2011 | 5.127 | 57.213 | 3.173 | 16.244 | 522 | 8.065 | 2.661 | 13.103 | 3.040 | -8 | 1.001 |
| 2012 | 3.706 | 61.366 | 2.517 | 21.730 | 115 | 6.874 | 1.829 | 13.261 | 3.617 | 47 | 2.167 |

| Año | Reino Unido | | Francia | | Suiza | | Alemania | | Italia | | España | |
|------|-------------|--------|---------|--------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|--------|-------|
| | flujo | stock | flujo | stock | flujo | stock | flujo | stock | flujo | stock | flujo | stock |
| 2001 | 1.658 | 12.978 | 1.791 | 6.235 | 85 | 2.625 | -260 | 3.768 | 48 | – | -529 | – |
| 2002 | 3.291 | 21.785 | 855 | 8.372 | -313 | 2.521 | -328 | 4.441 | 42 | – | 429 | – |
| 2003 | 5.639 | 30.410 | 1.096 | 11.407 | -184 | 2.672 | -319 | 5.576 | 51 | – | 2.156 | 2.301 |
| 2004 | 10.735 | 33.510 | 1.346 | 12.760 | -299 | 2.268 | 1.367 | 6.842 | 111 | – | 755 | 2.536 |
| 2005 | 10.624 | 35.874 | 4.639 | 16.104 | 1.390 | 2.671 | -625 | 6.697 | 139 | – | 1.006 | 3.015 |
| 2006 | -432 | 29.651 | 3.115 | 23.112 | 646 | 6.330 | 267 | 7.585 | 1.657 | – | 1.571 | 6.304 |
| 2007 | 9.456 | 37.095 | 4.653 | 35.385 | 1.326 | 9.741 | 2.470 | 9.293 | 166 | 4.866 | 1.163 | 6.177 |
| 2008 | 1.620 | 30.765 | 16.311 | 39.126 | 3.505 | 13.071 | 1.018 | 8.694 | 1.780 | 6.652 | 1.856 | 6.168 |
| 2009 | 10.266 | 47.853 | -3.049 | 50.837 | 845 | 9.607 | 1.247 | 11.391 | 1.723 | 9.594 | 661 | 7.099 |
| 2010 | 12.086 | 47.189 | 4.643 | 55.792 | 1.551 | 12.370 | 1.163 | 13.521 | 1.508 | 10.349 | -449 | 6.205 |
| 2011 | -5.105 | 47.694 | 2.010 | 53.036 | 1.313 | 11.176 | 1.870 | 13.067 | 3.919 | 13.200 | 503 | 6.871 |
| 2012 | 7.450 | 58.937 | 2.096 | 57.984 | -1.100 | 10.000 | 258 | 8.576 | 3.564 | 15.845 | -637 | 6.258 |

FUENTE: Elaboración propia con datos de UNCTADStat online data.

con una actividad inversora significativa son los mostrados en el Cuadro 3. Hay tres grandes áreas inversoras: la Unión Europea¹ (con Reino Unido y Francia

a la cabeza, más Alemania, Italia y España), Estados Unidos y China. Además, hay otro grupo de países con una posición inversora significativa, como son Japón, India, Canadá, Rusia y Suiza.

En los Cuadros 4 y 5, con datos del período 2009-2018, se muestran los países de origen de la IDE hacia África distinguiendo entre proyectos

¹ Se está considerando al Reino Unido como parte de la Unión Europea porque los datos utilizados corresponden a períodos en los que el Reino Unido formaba parte.

CUADRO 4

IDE TIPO *GREENFIELD* HACIA ÁFRICA POR PAÍSES DE ORIGEN EN EL PERÍODO 2009-2018
(En millones de dólares)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| África | 85.267 | 88.918 | 82.939 | 47.455 | 55.124 | 89.134 | 67.047 | 94.039 | 83.044 | 75.722 |
| Economías desarrolladas | | 48.554 | 39.181 | 17.541 | 28.010 | 63.866 | 37.412 | 19.945 | 31.162 | 38.232 |
| UE | | 32.095 | 23.861 | 8.114 | 16.939 | 50.459 | 26.549 | 14.259 | 23.900 | 25.462 |
| EE UU | | 5.507 | 6.638 | 4.844 | 2.559 | 7.904 | 6.447 | 3.640 | 3.347 | 10.275 |
| Economía en desarrollo | | 37.752 | 43.033 | 29.847 | 27.013 | 25.178 | 29.362 | 73.643 | 20.385 | 35.094 |
| África | | 12.226 | 10.749 | 4.019 | 13.082 | 10.220 | 11.550 | 8.604 | 1.658 | 5.096 |
| China | | | 1.953 | 1.771 | 288 | 6.132 | 2.651 | 36.144 | 8.705 | 11.930 |
| Economías en transición | | 2.612 | 725 | 67 | 101 | 90 | – | 452 | 31.497 | 2.396 |

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de diferentes informes de UNCTAD.

CUADRO 5

IDE NETA PROVENIENTE DE OPERACIONES DE F&A HACIA ÁFRICA POR PAÍSES DE ORIGEN EN EL PERÍODO 2009-2018
(En millones de dólares)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| África | 5.140 | 8.072 | 8.592 | -1.254 | 3.829 | 5.152 | 21.259 | 9.683 | 3.451 | 1.569 |
| Economías desarrolladas | 4.328 | 6.722 | 4.397 | -3.500 | -8.953 | -8.231 | 22.357 | -2.115 | 1.780 | -1.606 |
| UE | 3.159 | 1.838 | 2.400 | 841 | -4.831 | -6.800 | 18.806 | 1.016 | -6.527 | 3.323 |
| EE UU | 1.125 | 1.931 | 1.634 | – | -4.751 | -1.801 | 2.194 | -3.085 | 5.674 | -1.405 |
| Economía en desarrollo | 797 | 1.048 | 4.163 | 2.172 | 12.769 | 13.339 | -1.194 | 12.832 | 527 | 2.914 |
| África | 927 | 365 | 409 | 126 | 130 | 2.424 | 174 | 400 | 796 | 1.175 |
| China | – | – | 2.441 | 1.580 | – | – | 53 | 2.932 | 1.248 | 554 |
| Economías en transición | – | 51 | -130 | – | – | – | – | -1.135 | 1.125 | – |

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de diferentes informes de UNCTAD.

greenfield y proyectos relacionados con F&A (Fusiones y Adquisiciones). En ambos Cuadros, la UE es el mayor inversor en África, seguido de Estados Unidos y China. No obstante, hay que señalar que la inversión tipo *greenfield* con origen en la UE está en retroceso, mientras que la de Estados Unidos y China está creciendo. Esta

es una muestra de la pérdida de influencia de Europa en África. En lo que respecta a las inversiones a través de F&A, las cifras son bastante erráticas, ya que este tipo de operaciones corporativas son muy sensibles al entorno económico. El principal volumen inversor se encauza, como hemos señalado anteriormente, a

CUADRO 6

COMPARACIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL RATIO DE IDE/PIB PARA LAS DISTINTAS REGIONES AFRICANAS EN EL PERÍODO 1971-2018

| Período | 1971 – 1979 | | 1980 – 1989 | | 1990 – 1999 | | 2000 – 2009 | | 2010 – 2018 | |
|---------|------------------|------------|-------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| | Δ PIB (%) | IDE/ PIB % | DPIB (%) | IDE/ PIB % | Δ PIB (%) | IDE/ PIB % | Δ PIB (%) | IDE/ PIB % | Δ PIB (%) | IDE/ PIB % |
| África | 4,18 | 0,49 | 2,42 | 0,44 | 2,42 | 1,11 | 5,24 | 2,63 | 3,15 | 2,18 |
| Norte | 6,49 | 0,26 | 2,86 | 0,60 | 3,24 | 0,94 | 4,92 | 2,82 | 1,74 | 1,88 |
| Este | 2,96 | 0,40 | 2,81 | 0,25 | 2,88 | 1,02 | 5,21 | 2,75 | 6,71 | 4,51 |
| Centro | 1,94 | 0,84 | 2,50 | 0,88 | 0,14 | 1,69 | 6,52 | 4,76 | 2,88 | 2,03 |
| Sur | 3,14 | 0,26 | 2,39 | 0,12 | 1,58 | 0,65 | 3,61 | 2,10 | 2,04 | 1,29 |
| Oeste | 4,55 | 0,62 | 1,73 | 0,53 | 3,06 | 1,95 | 6,89 | 2,27 | 4,35 | 2,14 |

FUENTE: Elaboración propia con datos de UNCTADStat online data.

CUADRO 7

COMPARACIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y DEL RATIO DE IDE/PIB PARA LAS DISTINTAS REGIONES AFRICANAS EN EL PERÍODO 1971-2018

| Período | 1971 – 1979 | | 1980 – 1989 | | 1990 – 1999 | | 2000 – 2009 | | 2010 – 2018 | |
|---------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|
| | Δ PIB pc (%) | IDE/ PIB % | Δ PIB pc (%) | IDE/ PIB % | Δ PIB pc (%) | IDE/ PIB % | Δ PIB pc (%) | IDE/ PIB % | Δ PIB pc (%) | IDE/ PIB % |
| África | 1,42 | 0,49 | -0,41 | 0,44 | -0,17 | 1,11 | 2,65 | 2,63 | 0,54 | 2,18 |
| Norte | 3,80 | 0,26 | 0,10 | 0,60 | 1,16 | 0,94 | 3,07 | 2,82 | 0,40 | 1,88 |
| Este | -0,01 | 0,40 | -0,24 | 0,25 | 0,06 | 1,02 | 2,29 | 2,75 | 3,42 | 4,51 |
| Centro | -0,72 | 0,84 | -0,35 | 0,88 | -2,83 | 1,69 | 3,29 | 4,76 | -0,29 | 2,03 |
| Sur | 0,41 | 0,26 | -0,07 | 0,12 | -0,51 | 0,65 | 2,34 | 2,10 | 0,65 | 1,29 |
| Oeste | 1,89 | 0,62 | -1,01 | 0,53 | 0,35 | 1,95 | 4,08 | 2,27 | 1,56 | 2,14 |

FUENTE: Elaboración propia con datos de UNCTADStat online data.

través de proyectos *greenfield*. Por otro lado, la observación de los Cuadros 4 y 5 nos permite detectar un aumento de la inversión intraafricana durante el período analizado. Esto puede contribuir a una implementación exitosa del Tratado de Libre Comercio Africano o AfCFTA (African Continental Free Trade Area), lo cual, tal y como señalan Valensisi y Karingi (2017), puede ayudar a África a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

IDE y crecimiento económico

La teoría que relaciona la IDE con el crecimiento económico no es concluyente. Mientras que el modelo de crecimiento de Solow y la nueva teoría del crecimiento respaldan la noción de que la IDE conduce a un crecimiento económico a largo plazo, los teóricos de la dependencia rechazan esa visión (Seyoum, Wu y Lin,

2015). No obstante, y de acuerdo con los datos de crecimiento del PIB, del PIB per cápita y de la IDE a lo largo del período comprendido entre 1971 y 2018 (Cuadros 6 y 7) nos decantamos por la relación positiva entre IDE y crecimiento económico que se deriva del modelo de Solow y de la nueva teoría del crecimiento.

3. Enfoques estratégicos de los principales inversores en África: China, Estados Unidos y Europa

Los tres principales inversores en África —Estados Unidos, Europa y China— muestran pautas y enfoques generales diferenciados hacia la inversión en el continente. Francia y el Reino Unido, con respecto a Europa, y los Estados Unidos son los países que han alcanzado las primeras posiciones de manera recurrente. Por otro lado, China ha mostrado un aumento muy pronunciado en los últimos años.

China

En los últimos años, China está expandiéndose significativamente en África. Es el mayor inversor perteneciente a un país en desarrollo ajeno a la región. Asimismo, y gracias a la implementación del Fondo de Desarrollo China-África en 2007, su *stock* de IDE en el continente ha excedido al de Japón, pasando de 7.800 millones de dólares en 2008 a 21.700 en 2012, mientras que, en el mismo período las cifras de Japón evolucionaron en ese mismo intervalo de tiempo de 7.300 millones de dólares a 6.900 (Cuadro 6). Es de resaltar que el grueso de la IDE china se concentra en el sector extractivo primario, lo cual contribuye a su aseguramiento del aprovisionamiento de materias primas.

Las inversiones chinas en África se implementan, en gran medida, a través de proyectos de asistencia patrocinados por el Gobierno mediante préstamos. Estos proyectos son ejecutados, en buena parte, por empresas estatales chinas y quedan encuadrados en el apartado de asistencia al desarrollo, quedando fuera

de la rúbrica de IDE. De acuerdo con las estadísticas chinas, los flujos de capitales hacia África se concentran en el sector manufacturero, financiero y de construcción. En lo que respecta a los principales países de destino, China concentra el grueso de sus inversiones en países como Angola, Etiopía, Ghana, Nigeria, Sudáfrica, Sudán, Tanzania y Zambia (Bijaoui, 2017).

La estrategia de China con respecto a África está claramente definida. China quiere establecer una sólida posición económica y financiera en esta región del mundo que está mostrando actualmente las mayores oportunidades de crecimiento en el futuro y, al mismo tiempo, establecer relaciones sólidas y estables que garanticen el acceso a materias primas esenciales para la economía china, así como un flujo comercial sostenido. La iniciativa de la nueva Ruta de la Seda o Belt Road Initiative (BRI), lanzada por China en 2013, considera a África Oriental como un punto de conexión estratégica. Como resultado del intervencionismo y la estabilidad que se deriva del régimen político chino, los objetivos de todas las iniciativas de inversión en África están alineados con los grandes objetivos nacionales. Se puede decir, por lo tanto, que las actuaciones chinas en África contribuyen a dar estabilidad a su sistema y a mejorar su red comercial, a lograr el objetivo del presidente Xi Jinping de que su país logre un alto nivel de ingresos per cápita en el futuro cercano, y a consolidar al país como una gran superpotencia en el plano geopolítico.

La implementación de las iniciativas de China en África se basa en la gran cantidad de recursos financieros disponibles, que se canalizan a través de IDE, préstamos y ayudas. A diferencia de otros inversores, China no interfiere en los asuntos internos de los países receptores, lo que le permite estar presente en casi cualquier país del mundo. Por otro lado, también debe tenerse en cuenta que las grandes empresas chinas respaldadas por el Estado han promovido las «zonas económicas especiales» (que desempeñaron un papel muy importante en el despegue económico chino) en países africanos como Nigeria, Kenia,

Etiopía y Djibouti (The Economist, 2019). La apertura en Djibouti de la primera base militar china en el extranjero, en 2017, se explica por los objetivos geopolíticos a los que hemos hecho referencia.

Estados Unidos

Estados Unidos sigue siendo el principal inversor extranjero en África, después de la UE en conjunto. Dicha posición está basada en la larga relación que ha mantenido históricamente con África, la cual se fortaleció con la denominada AGOA (African Growth and Opportunity Acts) o Ley de Crecimiento y Oportunidades en África. Esta ley permitió, hasta septiembre de 2015, la exportación de productos libres de aranceles y de contingentes a los Estados Unidos por parte de algunos países del África subsahariana, lo cual fue aprovechado por muchos inversores para invertir en África y exportar desde allí. A este respecto, Schneidman y Lewis (2012) estiman que la ley AGOA propició que las exportaciones de los países africanos a Estados Unidos pasasen de 8.200 a 53.800 millones de dólares en el período comprendido entre 2000 y 2011.

El interés de Estados Unidos por el continente africano no decayó a partir de septiembre de 2015. África es parte de la agenda de la Agencia de Comercio y Desarrollo de Estados Unidos para promover la participación del sector privado en proyectos de desarrollo en países menos avanzados y de ingresos medios. Países como Etiopía, Ghana, Nigeria y Tanzania se han beneficiado de la inversión estadounidense en el sector eléctrico en toda la región (Bijaoui, 2017).

El enfoque actual de los Estados Unidos, con una presencia permanente en África a través de la IDE, podría parecer estar condicionado por el lema de América Primero y la menor atención prestada a los problemas relacionados con la globalización económica. Sin embargo, Estados Unidos es consciente de la creciente presencia de China en África y de la *trampa de la deuda* en que África ha incurrido debido

a la garantía de la deuda basada en activos estratégicos de los países africanos. En este contexto, la administración norteamericana implementó a finales de 2018 la denominada US IDFC (International Development Finance Corporation), la cual proporciona recursos financieros (60.000 millones de dólares) para proyectos de infraestructura en economías emergentes, con un énfasis especial en África (Tridivesh, 2018).

Europa

La UE lidera, por volumen, la IDE hacia África, tanto en lo relacionado con los flujos como con los *stocks* (Cuadros 6 y 7). Los principales países inversores de la UE son, por este orden, Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania, Italia y España. La posición destacada de Francia y el Reino Unido está determinada, en gran medida, por su pasado colonial, que alcanzó el 70 % de los países africanos. También es notable el impulso inversor reciente de Italia con inversiones en el sector energético (UNCTAD, 2019a).

La iniciativa comercial de la UE hacia África denominada EBA, Everything but Arms o «Todo menos armas», introducida en 2001, supuso un impulso inversor hacia el continente africano. Esta iniciativa abrió el mercado de la UE a los 33 países menos desarrollados de África. Gran parte del flujo inversor europeo está destinado a proyectos relacionados con las infraestructuras básicas, tales como redes eléctricas, carreteras y ferrocarriles; las cuales permiten impulsar la industrialización del continente. Asimismo, la UE ha financiado varios proyectos de desarrollo de infraestructuras en África a través del Fondo Fiduciario de Infraestructuras UE-África (Bijaoui, 2017).

Por otro lado, la UE está en proceso de negociación de un área de libre comercio con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) para dar lugar a un acuerdo que se conoce como Economic Partnership Agreements (EPA). Es previsible que tarde todavía un tiempo en cerrarse el acuerdo.

Una especial mención merece la iniciativa conocida como Plan Marshall, patrocinada por Alemania en la reunión del G20 de 2017 (Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017), la cual constituye un claro reconocimiento de un problema importante que sufre África y afecta a Europa: los jóvenes africanos aspiran a tener las mismas oportunidades que los jóvenes europeos. Asimismo, Europa quiere con este tipo de iniciativas hacer frente a la creciente presencia e influencia de China en África. A diferencia del enfoque de China, Europa es mucho más escrupulosa en el cumplimiento de ciertos estándares relacionados con las buenas prácticas de gobernanza. Las intenciones del nuevo plan europeo se centran en mantener la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y en aumentar la inversión privada.

4. Modelos teóricos que explican la internacionalización de la empresa y la IDE

Existen varios modelos y enfoques teóricos que pueden explicar la internacionalización de la empresa y la opción de llevarla a cabo a través de la IDE. Una de las primeras referencias teóricas se remonta a la contribución de Hymer (1976), según la cual la expansión internacional de la compañía contribuye a mejorar sus ingresos en caso de que se puedan levantar barreras de entrada para los competidores. Esto se puede conseguir si se logra un acceso privilegiado sobre la tecnología clave de la empresa. Este tipo de internacionalización conlleva costes y riesgos que deben considerarse, los cuales pueden compensarse con las ventajas derivadas del control (Hymer, 1976; Kindleberger, 1969).

En segundo lugar, hay que hacer referencia a las teorías que permiten minimizar los costes mediante la internalización empresarial de actividades realizadas fuera del país. El trabajo seminal de Coase (1937) señala los costes de transacción que pueden evitarse internalizando actividades, lo cual se puede aplicar a los procesos productivos llevados a cabo en otros países (Buckley y Casson, 1976).

El enfoque de Vernon (1966) sobre la teoría del ciclo de vida del producto es útil para explicar, sobre todo, la internacionalización de las multinacionales norteamericanas en las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado. Esta teoría está basada en las diferencias temporales en la comercialización de productos en los distintos países. Permite también explicar el desarrollo de la internacionalización, primero con la exportación y luego con la IDE. La globalización actual hace que esta teoría pierda validez.

Un pilar fundamental que sustenta el inicio y el mantenimiento de la estrategia de internacionalización es la explotación de las ventajas competitivas de la empresa. El concepto de ventaja competitiva de la empresa es el anclaje del modelo de Porter (1980), del cual se derivan las opciones estratégicas de la empresa. En particular, la estrategia de internacionalización permite a la empresa desarrollar un enfoque empresarial basado en el liderazgo en costes o en la diferenciación del producto. La manera de explotar la ventaja competitiva de la empresa está presente también en dos modelos que explican la internacionalización de la empresa. Por un lado, el enfoque Ownership, Internalisation, Location (OIL) o enfoque ecléctico, desarrollado por Dunning (1988) comienza afirmando que la condición *sine qua non* para que una empresa pueda iniciar una estrategia de internacionalización es que tenga ventajas competitivas en propiedad, *ownership advantages*, las cuales están basadas, generalmente, en la tecnología y el conocimiento. Sobre la base de la existencia de ventajas competitivas, la empresa ha de analizar si dispone de ventajas de internalización, *internalization advantages*. Si no dispone de ellas, las ventajas competitivas pueden explotarse mediante diversos tipos de contratos de transferencia, tales como la franquicia, la licencia de explotación o los contratos de gestión. En caso de que se disponga de ambas ventajas, hay que analizar si hay ventajas de localización de la producción en el exterior, en cuyo caso es apropiado realizar inversiones directas en el exterior. En caso contrario, el instrumento adecuado sería la exportación.

Frente al modelo OIL se puede contraponer el modelo Linkage, Leverage, Learning (LLL) desarrollado por Mathews (2006). En este caso, la empresa inicia la estrategia de internacionalización antes de consolidar sus ventajas competitivas. La implementación de estrategias colaborativas en el proceso de internacionalización le permite a la empresa generar y explotar, simultáneamente, ventajas competitivas. Este enfoque señala que algunas de las ventajas competitivas pueden adquirirse externamente, *linkage*, a través de estrategias colaborativas, entre las que se incluyen los *joint ventures* internacionales. Las redes desarrolladas con otros socios permiten un apalancamiento de los recursos, *leverage*, siendo menos costosa la inversión necesaria, así como un proceso de aprendizaje beneficioso para el futuro, *learning*, que se concreta en nuevas ventajas.

La teoría de la tecnología a pequeña escala propuesta por Wells (1983) es especialmente adecuada para la IDE cuyo origen se encuentra en los países en desarrollo. Se trata de explotar la ventaja comparativa de aquellas empresas que son capaces de operar en mercados más pequeños, con costos más bajos y con capacidades de *marketing* adaptadas a estas circunstancias.

En cuanto al ritmo de la estrategia de internacionalización, encontramos dos enfoques en la literatura. El enfoque gradualista proveniente de la escuela de Upsala (Johanson y Vahlne, 1977) se basa en que las empresas ganan experiencia en su mercado doméstico, luego se expanden a países cercanos o similares desde el punto de vista cultural y, finalmente, a países más lejanos y diferentes. Asimismo, el grado de compromiso inversor va aumentando progresivamente. Se empieza con estrategias de internacionalización basadas en la exportación hasta llegar a la inversión en filiales de producción. Frente a este paradigma, encontramos un nuevo enfoque basado en las empresas de nacimiento global, *born global firms*, las cuales, desde su inicio, obtienen recursos y venden productos de un modo global (Oviatt y McDougall, 1997).

Finalmente, hay que hacer referencia a las ventajas particulares de empresas provenientes de países en desarrollo o emergentes. Hay autores (Cuervo-Cazurra y Genc, 2011) que señalan que las empresas procedentes de países no desarrollados han generado capacidades gerenciales como consecuencia de su experiencia en mercados y sistemas con menores garantías y con más bajo nivel de desarrollo institucional.

Todos estos enfoques no son totalmente incompatibles entre sí. En función del tipo de negocio, del entorno y del momento histórico en los que la empresa desarrolla su actividad, las empresas pueden optar por diferentes formas de iniciar y mantener sus estrategias de internacionalización. En general, existe un consenso considerable al señalar el modelo ecléctico de Dunning como el mejor modelo explicativo de la IDE que realizan las empresas de los países desarrollados en África. Las multinacionales encuentran ventajas de localización que les permiten explotar internamente sus ventajas competitivas en el mercado africano. Por otro lado, el modelo LLL puede usarse para explicar la IDE intraafricana, ya que se trata de empresas que no tienen las ventajas competitivas que otras multinacionales pueden tener, pero que conocen las peculiaridades de los mercados africanos y, por lo tanto, les permiten tener una buena posición para iniciar un proceso de internacionalización a través de la IDE.

5. Sobre el impacto de la IDE en los países africanos en desarrollo

Los estudios empíricos no son concluyentes con respecto a los efectos que la IDE tiene en los países receptores. En el caso de la IDE en África, la literatura muestra estudios con efectos tanto positivos como negativos.

La IDE, en teoría, tiene efectos positivos en los países receptores, los cuales se basan en la transmisión de activos intangibles en forma de conocimiento, tecnología y habilidades gerenciales que la multinacional transfiere al país receptor. Los efectos positivos se pueden especificar en los siguientes aspectos:

- Se produce un desarrollo y modernización de las infraestructuras básicas de los países receptores. Estas infraestructuras tienen un efecto impulsor en otras empresas y sectores del país. En muchos casos, las infraestructuras básicas son operadas por empresas públicas y, entonces, la privatización, total o parcial, puede ser la vía de entrada de las multinacionales.

- Mejora de la productividad. Las mejores capacidades de que disponen las empresas multinacionales pueden ser absorbidas por las empresas del país receptor (Scott-Kennel, 2004), lo que resulta en una mayor productividad de estas empresas. Por lo tanto, habrá una mejora en la productividad en la filial en la que ha invertido la multinacional y también habrá un efecto indirecto en las empresas y proveedores competidores. Si se trata de un proyecto de nueva creación o proyecto del tipo *greenfield*, estos dos últimos efectos indirectos se ponen de manifiesto.

- Más actividad económica y empleo, especialmente cuando la IDE se destina a proyectos *greenfield*. Esto implica un mayor crecimiento económico y la consiguiente generación de empleo. En términos netos, habrá efectos relevantes sobre el empleo si el generado por la mayor actividad compensa la destrucción debido a ineficiencias que ocurren cuando los proyectos no son del tipo *greenfield*.

- La multinacional que lleva a cabo la IDE aporta dinamismo competitivo, lo que resulta en mejores precios y/o calidad de productos y servicios para los consumidores si no desarrolla en un entorno de monopolio.

- Hay una mejora en la capacitación técnica de los recursos humanos como resultado de la transferencia de conocimiento de la multinacional a sus subsidiarias. Asimismo, mejoran las capacidades gerenciales de los trabajadores.

- Puede producirse una reducción de las desigualdades si los sectores más desfavorecidos de la población tienen acceso a nuevos empleos. En muchos casos esto no sucede y el efecto es el de un aumento en la desigualdad de las rentas.

- Puede haber mejoras en la balanza de pagos del país receptor. La IDE en sí misma implica una entrada de capital estable. Además, si la subsidiaria está orientada a la exportación de productos de valor añadido, los ingresos por exportaciones también aumentarán.

- La IDE no suele tener un impacto negativo en el medioambiente del país receptor, excepto en el caso de algunas inversiones destinadas a la extracción de recursos naturales de una manera no sostenible. Es habitual que el efecto sobre el medioambiente sea positivo, ya que las empresas multinacionales a menudo utilizan las tecnologías más avanzadas y limpias (OECD, 2002).

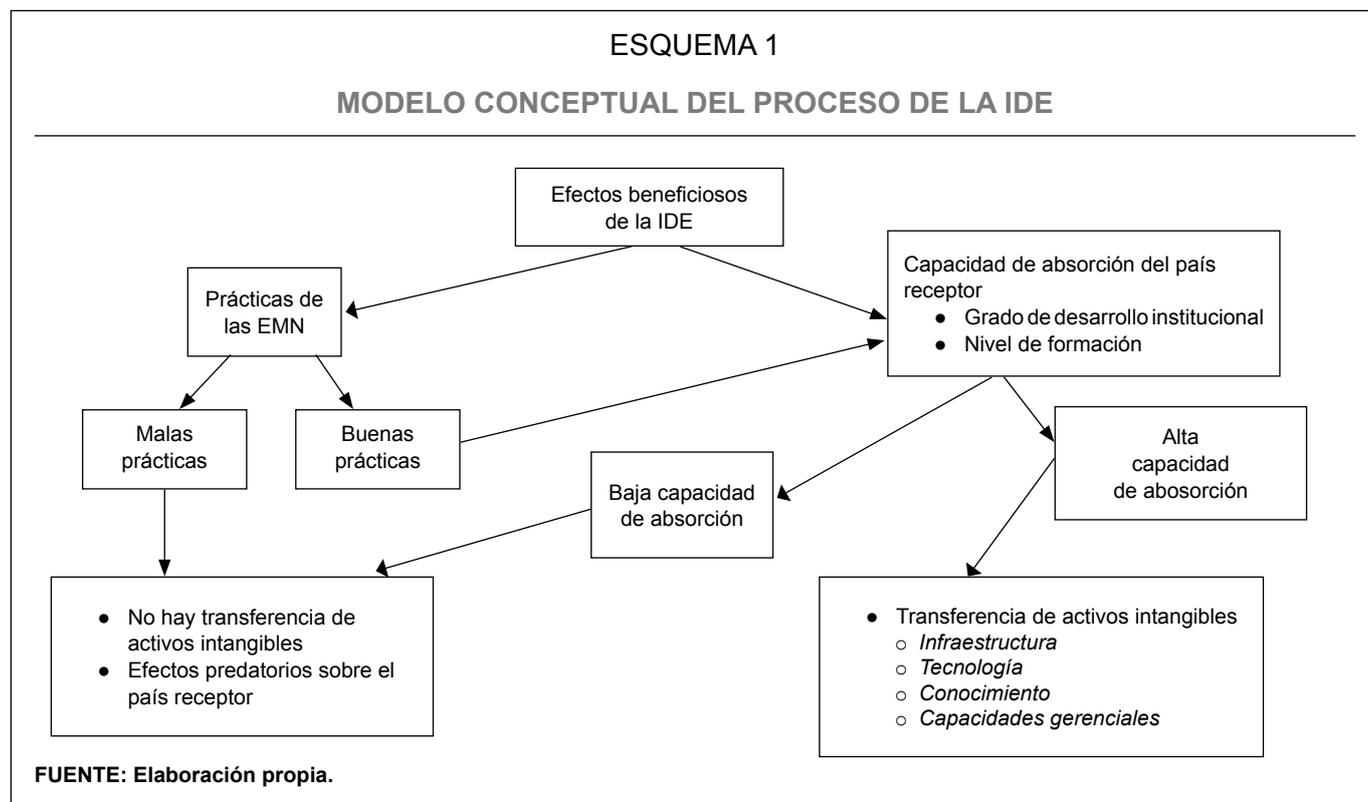
- Las multinacionales, dada su calificación crediticia y sus conexiones internacionales, pueden contribuir a que el país receptor mejore su acceso a los mercados financieros internacionales.

- La IDE realizada por multinacionales que no sucumben ante la corrupción y que tampoco la promueven contribuye a mejorar la gobernanza corporativa y el nivel de corrupción del país. Según Kwok y Tadesse (2006), se pueden obtener mejoras a través de la presión regulatoria que ejerce la multinacional hacia las autoridades del país, a través del efecto demostración y a través del efecto de profesionalización.

Sin embargo, en algunos casos específicos, la IDE no tiene un impacto positivo en los países receptores. Algunas de las razones son las siguientes:

- Deficiente desarrollo de las compañías locales con las cuales la multinacional puede externalizar actividades. En este sentido, Lall y Narula (2004) señalan que la IDE solo generará un impacto en el crecimiento de la economía receptora si el país tiene una red de negocios capaz de absorber las externalidades positivas generadas por la multinacional.

- Escasa capacidad de absorción. Si las empresas y los trabajadores del país local no tienen capacidad para absorber el conocimiento y la tecnología, esencialmente debido a la falta de una base adecuada para ellos, la IDE no será capaz de transmitir los beneficios a la economía local (OECD, 2002) e incluso podría generar cierto efecto de expulsión (Agosin y Mayer, 2000; Lall y Narula, 2004).



- Escaso grado de relación con proveedores locales. Kaulihova y Adjasy (2017) analizan la importancia de este asunto e indican que un elevado grado de vinculación con la economía local reduce los niveles de pobreza en el país receptor. Si no se consigue esta vinculación, ese objetivo no se logra. Por esta razón, hay muchos estudios empíricos con resultados dispares sobre la relación entre la IDE hacia los países en desarrollo y la reducción del nivel de pobreza en esos países.

- Inadecuado entorno legal, regulatorio e institucional. Si un país tiene deficiencias importantes en este aspecto, las empresas de todo tipo, incluidas las multinacionales, tienen dificultades para desarrollar una actividad contractual que sea eficiente, estable y segura.

- Altos niveles de corrupción. En aquellos países con altas tasas de corrupción, los beneficios derivados de la presencia de empresas multinacionales son en gran medida apropiados por las élites corruptas.

- Hay actividades concretas de las multinacionales que generan poco valor para el país receptor. Es el caso de las empresas multinacionales que concentran su actividad en la mera extracción y transferencia de materias primas y recursos naturales, sin generar otras actividades inducidas dentro del país (Geda y Yimer, 2018).

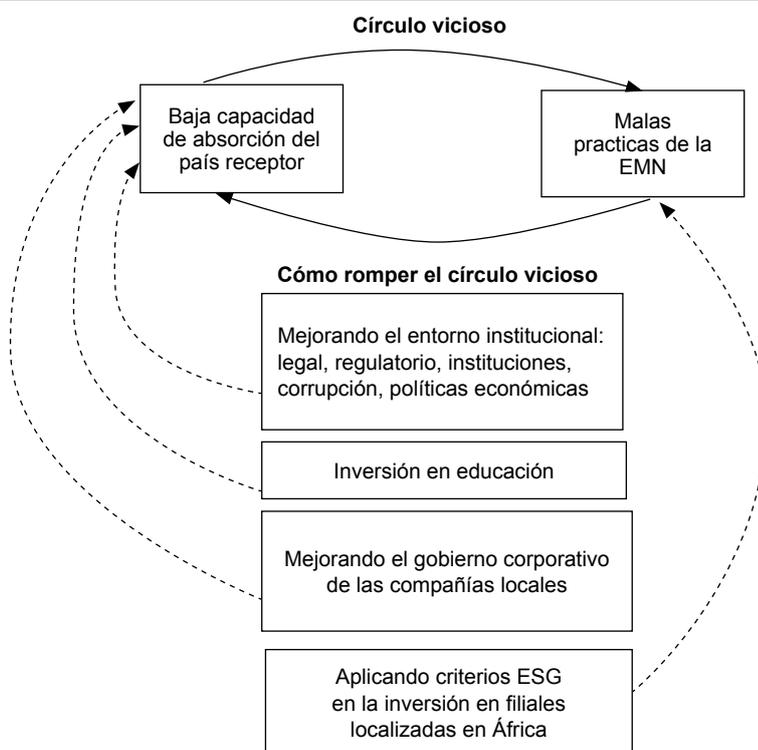
Si no se producen acciones proactivas en los países receptores de la IDE, la propia acción de la IDE no es suficiente para generar los efectos positivos que puede conllevar (OECD, 2002). Sin embargo, si están presentes, la IDE tiene un efecto de promoción de nuevas inversiones locales (Kurtischi-Kastrati, 2013).

6. Marco conceptual sobre el impacto de la IDE en los países receptores

Este apartado propone un modelo simple para explicar cómo los países receptores se benefician de la IDE, el cual se expone en el Esquema 1. En

ESQUEMA 2

CÍRCULO VICIOSO QUE IMPIDE QUE EL PAÍS RECEPTOR SE BENEFICIE DE LAS VENTAJAS DE LA IDE



FUENTE: Elaboración propia.

resumen, postulamos que la implementación de los efectos beneficiosos de la IDE que se han expuesto en el apartado 5 y que han sido enumerados anteriormente, depende de las prácticas de las empresas multinacionales y de las capacidades de absorción de los países receptores.

Podemos identificar dos tipos de actitudes de las empresas multinacionales cuando invierten en países en desarrollo. Consideramos que adoptan malas prácticas cuando la actividad de la multinacional no favorece la transferencia de activos intangibles hacia el país receptor o cuando se producen efectos predatorios en forma de mera apropiación de recursos

naturales sin una contraprestación equitativa. Si no es así, consideramos que la multinacional está actuando con buenas prácticas.

Para que las buenas prácticas se concreten en efectos beneficiosos para el país receptor, este ha de tener una adecuada capacidad de absorción, la cual viene determinada por el grado de desarrollo institucional y por el nivel formativo de sus personas. El grado de desarrollo institucional comprende aspectos tales como la estabilidad política, el marco legal y regulatorio y la naturaleza de las instituciones. El nivel formativo de las personas hace referencia a su capacidad para absorber el conocimiento, la tecnología, las

habilidades y las competencias que emanan de las multinacionales que llevan a cabo la IDE.

Por el contrario, los países con poca capacidad de absorción, caracterizados por un entorno institucional débil y un bajo nivel formativo de su población, no son capaces de aprovechar los beneficios de las buenas prácticas de las multinacionales, por lo que, en términos netos, las multinacionales, a pesar de las buenas prácticas, son las principales beneficiarias. Asimismo, la poca capacidad de absorción del país receptor impide que se establezcan mecanismos de control sobre la actividad de las multinacionales y puede suponer un incentivo para el fomento de las malas prácticas de las multinacionales, lo cual genera un círculo vicioso como el que se muestra en el Esquema 2. Para que la IDE contribuya al desarrollo sostenible según lo estipulado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, debe producirse una ruptura de este círculo vicioso. Se conseguirá romper a través de las siguientes políticas:

- Mejora del entorno institucional del país receptor, lo cual conlleva el fortalecimiento de las instituciones, la mejora del marco normativo, tanto legal como regulatorio; la implementación de políticas económicas prudentes y la lucha contra la corrupción.
- Inversión en las mejoras de la formación de todas las capas de la población.
- Mejoras del gobierno corporativo de las empresas locales.
- Exigencia a las empresas multinacionales para que apliquen criterios Environmental, Social and corporate Governance (ESG) en sus decisiones de inversión y de control de sus filiales en África.

7. Conclusiones y recomendaciones políticas

África es actualmente el centro de atención para todos los países e inversores del mundo. El potencial de mercado que posee no ha pasado desapercibido. Tiene una población de aproximadamente 1.300 millones de personas, en su mayoría jóvenes con una edad media

de 19 años (Worldometer, 2019). Sus perspectivas de consumo son muy altas para los próximos años. Sigue siendo un continente con una gran dotación de materias primas y recursos naturales, como tierras de cultivo que se consideran estratégicas en un futuro no muy lejano².

Por otro lado, África dispone ahora de una posición privilegiada para negociar con inversores extranjeros, ya que muchos quieren invertir allí. Esta posición actual de África es una gran oportunidad para lograr el impulso económico y sostenible que necesita y merece. Sin embargo, África debe superar los obstáculos e inconvenientes que socavan la posibilidad de ejercer esa posición privilegiada. Para esto, es necesario: *i)* mejorar el desarrollo institucional y disminuir el grado de corrupción, a pesar de que el número de conflictos violentos ha disminuido en los últimos años; *ii)* lograr una mayor cohesión política entre los 54 países que integran el continente, lo cual le permitiría fortalecer el poder de negociación con las grandes superpotencias; *iii)* mejorar el nivel de capacitación de los jóvenes africanos para que el conocimiento del exterior pueda ser absorbido; y *iv)* desarrollar los mercados financieros locales para lograr una mayor integración de las empresas extranjeras y para impulsar los procesos de financiación de las iniciativas empresariales africanas.

Es esencial trabajar para eliminar los obstáculos y los inconvenientes mencionados anteriormente, generando círculos viciosos que a veces hacen que los países africanos no obtengan beneficios globales de la IDE que recibe. Los círculos viciosos deben convertirse en círculos virtuosos. Esta es una tarea en la que África tiene que trabajar y en la que Europa puede contribuir de manera valiosa. En este sentido, y como recomendaciones políticas, creemos que la AOD debe centrarse en líneas de acción que aumenten la capacidad de absorber el conocimiento y la tecnología de la

² África tiene el 60 % de la tierra cultivable del mundo y solo el 10 % de esa tierra se cultiva. Por otro lado, el área cultivable total en África excede la correspondiente a la suma de China, Europa y Estados Unidos (Leke, Chirona y Desvaux, 2018).

IDE recibida por los países africanos. En este sentido destacamos las siguientes líneas de acción:

- Aumento continuo y profundización de acuerdos entre universidades europeas y africanas con intercambios de académicos, profesores y estudiantes en ambas direcciones.
- Desarrollo de programas para promover el desarrollo y modernización de las instituciones y de los mercados financieros africanos, de la tal forma que sean capaces de proporcionar financiación local a compañías multinacionales y a empresas locales.
- Colaboración para implementar mejoras de gobierno corporativo en empresas africanas.
- Colaboración para explorar mejoras en el marco institucional de los países africanos.

Con respecto a las iniciativas que promueven la actividad inversora de las multinacionales en África de una manera responsable y sostenible, consideramos que sería de interés para los inversores profundizar aún más en la consideración de los criterios ambientales, sociales y de gobernanza (ESG) en el seguimiento de sus inversiones en empresas multinacionales con filiales en África. Finalmente, se recomiendan iniciativas de asesoramiento e implementación de instrumentos de cobertura de riesgo país para aquellas empresas, especialmente las pymes, que inician o expanden negocios en África.

Estas iniciativas deben contemplarse en un contexto de franca colaboración con los países africanos y evitar prácticas que puedan recordar cualquier indicio de colonialismo.

Referencias bibliográficas

- Adams, S., & Opoku, E. E. O. (2017). BRIC versus OECD Foreign Direct Investment impact on development in Africa. In E. Wamboye, & E. A. Tiruneh (Eds.), *Foreign Capital Flows and Economic Development in Africa* (pp. 147-161). New York: Palgrave Macmillan.
- Agosin, M. R., & Mayer, R. (2000). Foreign Investment in Developing Countries: Does it Crowd in Domestic Investment? *UNCTAD Discussion Papers* No. 146.
- Anyanwu, J. C., & Yaméogo, N. D. (2015). Regional comparison of Foreign Direct Investment to Africa: Empirical analysis. *African Development Review*, 27(4), 345-363.
- Assa, B. S. K. (2018). Foreign Direct Investment, bad governance and forest resources degradation: evidence in Sub-Saharan Africa. *Economia Politica*, 35(1), 107-125.
- Bijaoui, I. (2017). International Trade and FDI. In *Multinational Interest & Development in Africa* (pp. 3-28). Springer International Publishing.
- Blanco, L. R. (2012). The spatial interdependence of FDI in Latin America. *World Development*, 40(7), 1337-1351.
- Buckley, P. J., & Casson, M. C. (1976). *The Future of Multinational Enterprise*. London: MacMillan.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.
- Cuervo-Cazurra, A., & Genc, M. E. (2011). Obligating, Pressuring, and Supporting Dimensions of the Environment and the Non-Market Advantages of Developing-Country Multinational Companies. *Journal of Management Studies*, 48(2), 441-445.
- Dunning, J. H. (1988). The Eclectic Paradigm of International Production. *Journal of International Business Studies*, 19(1), 1-31.
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (2017). *Africa and Europe – A new partnership for development, peace and a better future. Cornerstones of a Marshall Plan with Africa*.
- Geda, A., & Yimer, A. (2018). Determinants of Foreign Direct Investment Inflows to Africa. In A. Heshmati (Ed.), *Determinants of Economic Growth in Africa* (pp. 55-94). New York: Palgrave Macmillan.
- Havranek, T., & Irsova, Z. (2010). *Which foreigners are worth wooing? A meta-analysis of vertical spillovers from FDI*. Institute of Economic Studies Working Papers Series, No. 16.
- Hymer, S. H. (1976). *The International Operations of National Firms: A Study of Foreign Direct Investment*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Inekwe, J. N. (2013). FDI, employment and economic growth in Nigeria. *African Development Review*, 25(4), 421-433.
- Johanson, J., & Vahlne, J. E. (1977). The Internationalization Process of the Firm – A Model of Knowledge Development and Increasing Foreign Market Commitments. *Journal of International Business Studies*, 8(1), 23-32.
- Kardos, M. (2014). The relevance of Foreign Direct Investment for sustainable development: Empirical evidence from European Union. *Procedia Economics and Finance*, 15, 1349-1354.
- Kaulihova, T., & Adjasy, C. (2017). FDI and Welfare Dynamics in Africa. Published online in *Wiley Online Library* (wileyonlinelibrary.com) Research article.
- Kindleberger, C. P. (1969). *American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment*. New Haven: Yale University Press.

- Kurtishi-Kastrati, S. (2013). The Effects of Foreign Direct Investments for Host Country's Economy. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 5, 26-38.
- Kwok, C. C., & Tadesse, S. (2006). The MNC as an agent of change for host-country institutions: FDI and corruption. *Journal of International Business Studies*, 37(6), 767-785.
- Lall, S., & Narula, R. (2004). Foreign Direct Investment and its Role in Economic Development: Do We Need a New Agenda? *The European Journal of Development Research*, 16(3), 447-464.
- Leke, A., Chironga, M., & Desvaux, G. (2018). *Africa's Business Revolution: How to Succeed in the World's Next Big Growth Market*. Harvard Business Review Press.
- Mathews, J. A. (2006). Dragon Multinationals: New Players in 21st Century Globalization. *Asian Pacific Journal of Management*, 23(1), 5-27.
- M'hamdi, N. A. (2015). *The Relations between the European Union and Africa*. Atlantic Future, Policy Paper No. 3.
- OECD (2002). *Foreign Direct Investment for Development. Maximising benefits, minimising costs*.
- Onyeiwu, S. (2015). Aid, Debt, and Foreign Direct Investment. In: *Emerging Issues in Contemporary African Economies* (pp. 173-198). New York: Palgrave Macmillan.
- Oviatt, B. M., & McDougall, P. P. (1997). Challenges for Internationalisation Process Theory: The case of International New Ventures. *Management International Review*, 37, 85-99.
- Paniagua, J., & Sapena, J. (2014). Is FDI doing good? A golden rule for FDI ethics. *Journal of Business Research*, 67(5), 807-812.
- Porter, M. E. (1980). *Competitive Strategy*. New York: The Free Press.
- Ren, S., Yuan, B., Ma, X., & Chen, X. (2014). International trade, FDI (foreign direct investment) and embodied CO₂ emissions: a case study of Chinas industrial sectors. *China Economic Review*, 28, 123-134.
- Schiereck, D., Freytag, A., Grimm, M., & Bretschneider, W. H. (2018). Public corporations in Africa: A continental survey on stock exchanges and capital markets performance. *Jena Economic Research Papers*, No. 2018-013. Friedrich Schiller University Jena.
- Schneidman, W., & Lewis, Z. A. (2012). *The African Growth and Opportunity Act: Looking back, looking forward*. Africa Growth Initiative Brookings Institution.
- Scott-Kennel, J. (2004). Foreign Direct Investment: A Catalyst for Local Firm Development? *The European Journal of Development Research*, 16(3), 624-652.
- Seyoum, M., Wu, R., & Lin, J. (2015). Foreign Direct Investment and Economic Growth: The Case of Developing African Economies. *Social Indicators Research*, 122(1), 45-64.
- Taylor, S. D. (2018). Africa and Foreign Direct Investment. In S. O. Oloruntoba & T. Falola (Eds.), *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development* (pp. 173-198). New York: Palgrave Macmillan.
- The Economist (2019). Africa is attracting ever more interest from powers elsewhere. They are following where China led. *The Economist Printed Edition*.
- Tridivesh, S. M. (2018). Trump's New Africa Strategy to Counter China. *Modern Diplomacy*. <https://moderndiplomacy.eu/2018/12/23/trumps-new-africa-strategy-to-counter-china/>.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2013). *Capital Flows to Developing Countries: When Are They Good for Development?* Geneva, Switzerland: United Nations.
- UNCTAD (2017). *Promoting foreign investment in the Sustainable Development Goals*. Geneva, Switzerland: United Nations.
- UNCTAD (2019a). *World investment report*. Geneva, Switzerland: United Nations.
- UNCTAD (2019b). *Key statistics and trends in Regional Trade in Africa*. Geneva, Switzerland: United Nations.
- Valensisi, G., & Karingi, S. (2017). From global goals to regional strategies: Towards an African approach to SDGs [the Sustainable Development Goals]. *African Geographical Review*, 36(1), 45-60.
- Vernon, R. (1966). International Investment and International Trade in the Product Cycle. *Quarterly Journal of Economics*, 80(2), 190-207.
- Wells, L. T. (1983). *Third World Multinationals: The Rise of Foreign Investments from Developing Countries*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wooster, R. B., & Diebel, D. S. (2010). Productivity spillovers from Foreign Direct Investment in developing countries: A meta-regression analysis. *Review of Development Economics*, 14(3), 640-655.
- Worldometer (2019) Retrieved on November 1, 2019 from <https://www.worldometers.info/world-population/africa-population/>

Marta Suárez-Varela*

Andrea Vanessa Robalino-Molina**

PATRONES MIGRATORIOS ENTRE ÁFRICA Y EUROPA: EL ROL DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

En este artículo, nuestro objetivo es medir la influencia de la inseguridad alimentaria en los flujos migratorios entre África y Europa. Utilizando una muestra de datos para los países de estos dos continentes para el período 2000-2018, y a través de modelos de tipo probit, concluimos que, incluso una vez controlados otros factores como los conflictos, desastres naturales o las diferencias de ingresos, la inseguridad alimentaria podría constituir un factor explicativo adicional de los flujos migratorios entre África y Europa.

Migration patterns between Africa and Europe: the role played by food insecurity

Our aim in this paper is to measure the influence of food insecurity in the migration flows between Africa and Europe. To do so, we use a sample including data from countries of the two continents from 2000 to 2018, and employing probit models, we conclude that even after controlling for other factors such as conflicts, natural disasters or income differences, food insecurity arises as an additional explanatory variable of the migration flows between Africa and Europe.

Palabras clave: migración internacional, refugiados, solicitantes de asilo, seguridad alimentaria, África, Europa.

Keywords: international migration, refugees, asylum seekers, food safety, Africa, Europe.

JEL: F220, J11, Q18.

* Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo. Universidad Autónoma de Madrid, España.

** Universidad Autónoma de Madrid, España.

Agradecimientos: Este artículo se elaboró en el marco del proyecto de referencia 599794-EPP-1-2018-1-ES-EPPJMO-Network con el título «The European Union, Mediterranean and Africa integration in the Global Age» AMENET. Los autores agradecen el apoyo recibido por dicho proyecto.

Versión de marzo de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.914.7026>

1. Introducción

La importancia de las migraciones en el ámbito internacional se encuentra en continuo ascenso. De hecho, estadísticas recientes sobre migración proporcionadas por la División de Población de las Naciones Unidas señalan que solo en 2019 se contabilizaron 271 millones de migrantes internacionales, en tanto que en 1990 esta cifra únicamente ascendía a 153 millones, lo que implicaría un incremento del 77,5 % en el período comprendido desde 1990 a 2019 (OIM, 2018). De acuerdo con la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), «las migraciones se han convertido en un proceso demográfico natural que no es ajeno a ninguna región del planeta, a ningún momento histórico ni al propio ser humano desde sus orígenes» (Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2016).

En la Unión Europea, la migración es actualmente una de las principales fuerzas modeladoras de las dinámicas poblacionales (Comisión Europea, 2018). En efecto, esta región es uno de los principales destinos de las migraciones de Latinoamérica, el Caribe y, desde el año 2015, de países como Oriente Medio, África, los Balcanes Occidentales y Asia del Sur (Comisión Europea, 2016). Los datos de Eurostat señalan que, en el período 2012-2017, el número de migrantes en la UE se incrementó hasta en un 30 %, pasando de 3,5 millones de personas a 4,6 millones. Llama particularmente la atención el acusado incremento experimentado entre los años 2013 y 2015, en los que la migración se incrementó en un 34 % desde los 3,6 millones de personas a 4,8 millones, registrando de este modo un aumento de 1,2 millones en tan solo 3 años (Eurostat, 2019a).

El análisis de la procedencia de los migrantes revela que en promedio más del 40 % del total son de países no miembros de la UE. Mientras que en 2013 solo representaban el 39,4 % del total, para 2017 la cifra se situaba en el 45,1 % (Eurostat, 2019b). El incremento del flujo migratorio a la UE en 2014 y 2015 se da como

resultado de una multiplicidad de factores. La proximidad geográfica con regiones que sufren altas presiones migratorias es uno de los principales factores que han motivado y facilitado el desplazamiento de la población, ya que reduce los costes de transporte y de adquirir información sobre los destinos (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018). En particular, estos desplazamientos se han producido desde países vecinos a la Unión Europea pertenecientes a Oriente Medio, África, los Balcanes Occidentales y Asia del Sur, entre los que se encuentran algunos como Siria, Afganistán, Eritrea, Sudán o Nigeria (Eurostat, 2019b).

Este flujo migratorio ha sido considerado como una diáspora (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2018), en tanto que se trata de una crisis migratoria¹ ocurrida de manera inesperada y que ha involucrado la movilización de miles de personas en situación de vulnerabilidad. Dado que no ocurría desde la Segunda Guerra Mundial un flujo de este tipo (ACNUR, 2015), la Unión Europea ha visto incluso superados los mecanismos contemplados para su manejo, control y gestión (Comisión Europea, 2016). La consolidación de este patrón migratorio, basado en la entrada masiva de migrantes y solicitantes de asilo que han ingresado en la Unión Europea en condición de vulnerabilidad y precariedad, ha derivado en última instancia en una crisis humanitaria.

En relación al contexto africano, África es el tercer continente más extenso del mundo con particularidades históricas, geográficas, culturales, económicas y geopolíticas que han delineado su consolidación como un continente con una multiplicidad de ecosistemas, lenguas, pueblos y etnodiversidad. La pluralidad geográfica de África ha determinado la especialización y el desarrollo económico de cada una de las regiones que la conforman, entendiéndose por tanto el continente

¹ OIM (2019) define la crisis migratoria como flujos migratorios complejos y, a menudo, a gran escala, con patrones de movilidad causados por una crisis que generalmente implican vulnerabilidades significativas para las personas y las comunidades afectadas y generan desafíos agudos y de gestión de la migración.

africano como el conjunto de sus diversos ecosistemas (OCDE-FAO, 2016). El desierto del Sahara es un límite de demarcación claro dentro de las disparidades geográficas que África presenta. Mientras que la parte norte, por su cercanía con el continente euroasiático, ha enfrentado un desarrollo económico y social mayor con respecto al resto de regiones de África, África subsahariana ha quedado rezagada en su desarrollo económico y social.

Al desarrollo económico disímil de las regiones de África hay que añadir la existencia de conflictos armados recurrentes o guerras civiles en determinadas regiones. Entre ellos, destacan los de Somalia desde 1991; el conflicto limítrofe entre Chad y Sudán en 2005 que ha provocado el desplazamiento forzado de la población más vulnerable; la aparición del grupo insurgente Boko Haram; la guerra civil de Sudán del Sur desde 2013; la segunda guerra civil en Libia y las continuas insurrecciones e inestabilidad política en países como Egipto, la República Centroafricana, el Congo, Etiopía, Argelia, Túnez, Burundi y Mali (FAO, 2017). Asimismo, en un escenario en los que desastres naturales y el cambio climático son factores multiplicadores de problemas ambientales, la falta de disponibilidad de recursos ocasiona incertidumbre por el acceso limitado a los medios de vida y al suministro de alimentos (FAO, 2017), exacerbando además las condiciones de extrema pobreza en regiones donde la gestión y mitigación del riesgo de desastres naturales es prácticamente inexistente.

Las crisis alimentarias son también una realidad en África (FAO, 2017). A pesar de que a lo largo de las últimas décadas, la situación de la seguridad alimentaria en la región ha mejorado, la prevalencia de malnutrición —porcentaje de personas cuyo consumo de alimentos habitual es inferior al requerido para mantener una vida activa y saludable— se encuentra aún por encima del 20 %. Además, se observa un empeoramiento de los indicadores de malnutrición en los últimos años, lo que parece ser consecuencia, sobre todo, de la existencia de conflictos y de

condiciones climáticas adversas (como el fenómeno conocido como El Niño y frecuentes sequías e inundaciones) que habrían derivado en pérdida de cosechas y ganado (FAO, 2017). Esta realidad se manifiesta de forma más acusada en África subsahariana, donde el porcentaje de malnutrición es el más alto del mundo (FAO, FIDA y PMA, 2015).

No es de extrañar, por tanto, que los movimientos migratorios en África se hayan intensificado en las últimas décadas. Según el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020* (OIM, 2019), desde 2015 los desplazamientos migratorios dentro del continente africano se incrementaron, hasta alcanzar 21 millones de personas desde los 18,5 millones estimados en 2015. Un aumento de similar magnitud se observa en el flujo migratorio hacia fuera del continente, pasando este de los aproximadamente 17 millones de migrantes en 2015 a en torno a 19 millones para el 2019 (OIM, 2019). De entre los continentes de destino, Europa se encuentra en primer lugar, con un total de 10,6 millones de africanos residiendo en Europa en el año 2019 (OIM, 2019).

En este contexto, el objetivo de este artículo es estudiar la influencia de la inseguridad alimentaria en los flujos migratorios desde África a Europa con el objetivo de derivar implicaciones de política económica. En efecto, existe amplia evidencia de que la inseguridad alimentaria estaría en la raíz de una parte sustancial de los flujos migratorios (FAO, 2016). Por ejemplo, se ha encontrado que factores como la escasez de tierra, el hambre o el bajo rendimiento de los cultivos, así como la incapacidad de alimentar a los miembros de una familia (Tegegne y Penker, 2016) o sentimientos de ansiedad en torno a la provisión de alimentos (Regassa y Stoecker, 2011) redundan en una mayor probabilidad de emigrar.

Para este propósito, empleamos una muestra de datos de todos los países de África y Europa durante el período 2000-2018 construida por los propios autores a partir de información procedente de diversos organismos internacionales. La base de datos

resultante es de tipo bilateral, incluyendo los flujos de migrantes forzados (refugiados, solicitantes de asilo y desplazados internos) de los países considerados, así como información relativa a su estabilidad política, incidencia de desastres naturales o niveles de vida. Como metodología de trabajo, utilizamos modelos de tipo *probit*. Los resultados nos permiten derivar importantes conclusiones de política pública.

La estructura del artículo es la siguiente. En el apartado 2 se realiza una revisión de la literatura y de los principales conceptos relacionados con las migraciones e inseguridad alimentaria. A continuación, el apartado 3 describe los datos y la metodología empleados en el trabajo. Finalmente, el apartado 4 presenta los resultados y el apartado 5 concluye.

2. Revisión de la literatura

Causas de las migraciones

Son diversas las teorías que a lo largo de las últimas décadas han tratado de encontrar una explicación a la existencia de flujos migratorios. En este sentido, el primer antecedente histórico lo constituye el trabajo de Ravenstein (1885), que trató de identificar y describir una serie de reglas que regulaban la movilidad de personas desde un lugar de origen hacia otro de destino. Casi un siglo más adelante, Everett S. Lee en 1996 desarrollaba su «Teoría de la migración» (Lee, 1996) en la que trataba de explicar las migraciones a través de una serie de factores que se podían categorizar en: *i*) los relacionados con el lugar de origen; *ii*) los relacionados con el lugar de destino; *iii*) los obstáculos encontrados por el migrante; y *iv*) factores personales.

Estas contribuciones constituyen la base sobre la que se han construido los denominados modelos de *pull-push* (Joint Research Center, 2018). De manera general, los modelos de *pull-push* clasifican los factores que afectan a la decisión de migrar en dos tipos: *i*) factores de expulsión (o *push*) —condiciones

relacionadas con el país de origen del migrante y que «expulsarían» u obligarían a este a abandonarlo— y *ii*) de atracción (o *pull*) —aquellos relacionados con el país de destino, y que atraerían migrantes hacia ciertas localizaciones—. Algunos de los principales factores de *push* incluirían la pobreza, el desempleo, los conflictos o los desastres naturales. Entre los factores de *pull* podríamos encontrar algunos como las oportunidades de conseguir un mejor empleo y salario, mejores condiciones de vida y la existencia de libertades políticas y religiosas (Sassen, 2007; Bodvarsson y Van den Berg, 2013, p. 6).

Desde entonces, el estudio de las causas que estarían originando los flujos migratorios ha sido muy extenso. De entre los mismos, los factores económicos se consideran como uno de los principales determinantes de la existencia de migraciones. Desde la perspectiva económica, las migraciones se generan por disparidades geográficas, espaciales y salariales entre las regiones. En este sentido, la diferencia de salarios e ingresos entre los países de origen y destino se ha venido señalando habitualmente como uno de los principales motivos de las migraciones internacionales (OIM, 2018). Para la teoría neoclásica de las migraciones, estas diferencias constituirían, de hecho, la única causa de las migraciones. Sin embargo, investigaciones más recientes apuntan a que la relación entre el ingreso o renta per cápita y las migraciones tiende a ser lo que se denomina *humped-shaped*, haciendo referencia a la existencia de una relación en forma de U o «joroba» (*hump*) entre ambas variables. Es decir, dado que migrar implica una serie de costes para el migrante, las tasas de migración tenderían a aumentar con el nivel de ingreso solo a partir de un cierto nivel de ingreso que se considera de subsistencia, mientras que tenderían a ralentizarse conforme se produce la convergencia entre los ingresos de los países de origen y destino (Lucas, 2006).

La teoría neoclásica y sus posteriores extensiones han sido ampliamente criticadas sobre la base de que reducen la decisión de migrar a un proceso totalmente

racional basado únicamente en motivos económicos (Borjas, 1989). Sin embargo, se conoce que la decisión de migrar es compleja y que está influenciada por otros factores de índole social, político, cultural, ambiental, sanitario, educativo o religioso, entre otros.

Los conflictos y la inestabilidad política estarían en la base de un importante volumen de flujos migratorios, sobre todo en el caso de los migrantes forzados (Hatton, 2004, 2009). De igual modo, el cambio climático y los desastres naturales se consideran importantes catalizadores de los procesos migratorios. En el caso de los desastres naturales de evolución rápida, como las inundaciones o huracanes, este vínculo se produce de forma más directa. En los denominados «de evolución lenta», como las sequías o el incremento del nivel del mar, la relación con la migración es más indirecta y aparece a través de factores como la pérdida de productividad agraria, incrementos del precio de los alimentos o pérdidas de ingresos y capital (Joint Research Center, 2018).

Otros motivos, como los educativos o de formación de capital humano, los de reunificación familiar —el matrimonio es una importante causa de movilidad entre mujeres de los entornos rurales en los países en desarrollo— y la existencia de redes sociales tanto en el país de origen como de destino que proporcionen apoyo financiero y reduzcan los costes de adaptación al lugar de destino, se consideran también factores importantes en la decisión de migrar (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018).

Por último, cabe mencionar la inseguridad alimentaria, cuya relación con las migraciones será analizada con más detalle posteriormente.

Caracterización de los patrones migratorios: distinción entre migraciones forzadas y voluntarias, y principales dinámicas

Para comprender mejor los movimientos migratorios, una importante distinción es la que se produce entre migraciones voluntarias y forzadas. Dentro de

los procesos migratorios, la migración voluntaria hace referencia a aquella que se da en un contexto de paz y seguridad con movimientos migratorios motivados por la búsqueda de mejores condiciones de vida o trabajo (Programa Mundial de Alimentos -PMA-, 2017). La migración forzada, por el contrario, implica el desplazamiento involuntario como medio de supervivencia ante un acontecimiento o situación que pone en peligro la vida y la seguridad del individuo dentro de su país de origen. Por tanto, este tipo de migraciones suelen estar relacionadas con una multiplicidad de circunstancias como la extrema pobreza, catástrofes naturales y climáticas o las guerras o conflictos internos. La migración se concibe en estos casos como la única opción para sobrevivir o escapar de las situaciones anteriormente descritas con el fin de mejorar la calidad y las condiciones de vida (OIM, 2011; FAO, IFAD, OIM y WFP, 2018).

De entre las migraciones forzadas, existen asimismo categorías diferenciadas. De un lado, el estatus de **refugiado** hace referencia a aquellos individuos reconocidos bajo el amparo de la Convención de Ginebra de 1951, con el Protocolo de 1967 y en conjunto con la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) para el gobierno de aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África de 1969, además de aquellos reconocidos por el Estatuto de ACNUR (ACNUR, 2017). En efecto, refugiado sería aquel individuo que busca protección en el extranjero debido a fundados temores de ser perseguido por razones como su raza, religión, nacionalidad, opinión pública o pertenencia a un determinado grupo social, o bien por la existencia de conflictos internos, ocupación y dominación extranjera, violación a los derechos humanos o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público, y que por estas razones no pueda vivir o permanecer en el país donde reside o que a causa de dichos temores no quiera regresar a él (Gamboa, 2018). Por su parte, la categoría de solicitante de asilo contempla a las personas que han buscado protección internacional, pero

cuyo estatus de refugiado aún no ha sido resuelto. Se pueden considerar por tanto como una suerte de «casos pendientes» (ACNUR, 2017). Finalmente, los desplazados internos incluirían aquella categoría de migrantes que han experimentado movilizaciones involuntarias dentro de las fronteras del país de origen o residencia habitual a causa de conflictos armados, violencia, persecución, violaciones a los derechos humanos o desastres naturales provocados por el hombre (ACNUR, 2017; OIM, 2011).

Para el caso de la inseguridad alimentaria que nos ocupa en el presente artículo, la migración no puede ser considerada como voluntaria sino como la única opción para escapar de la pobreza y el hambre (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018). Por esta razón, en este artículo centraremos nuestro análisis en el estudio de las migraciones forzadas.

Para finalizar, resulta útil caracterizar las dinámicas más habituales de los patrones migratorios, a fin de entender mejor sus causas. En este sentido, se conoce que la mayor parte de los movimientos migratorios se dan en forma de desplazamientos internos (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018). De estos, gran parte se producen desde áreas rurales hacia áreas urbanas. Se observa, de hecho, que la migración interna es comúnmente un paso intermedio, los migrantes tenderían a movilizarse previamente hacia áreas cercanas con mejores condiciones y solo tras sucesivos desplazamientos tenderían a abordar la inmigración internacional. Esto es sobre todo debido a que migrar internacionalmente implica habitualmente mayores costes, como los derivados del transporte o las barreras legales, mientras que en el caso de la migración interna los costes tienden a ser más reducidos por la existencia de redes sociales más fuertes o la eliminación de barreras culturales e idiomáticas (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018; Hatton, 2004). Incluso para el caso de las migraciones internacionales, algunas teorías aducen que la existencia de vínculos previos entre los países emisores y receptores de migrantes, basadas en factores políticos, culturales o incluso coloniales influyen

en la intensidad de estos flujos (Castles y Miller, 2014). Por tanto, es habitual observar que gran parte de los flujos internacionales forzados se producen entre países en desarrollo (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018). Por el contrario, únicamente una pequeña proporción de las solicitudes de asilo se producirían hacia occidente, y de estas no todas se terminan traduciendo en la condición de refugiado (Hatton, 2009).

Seguridad alimentaria y migraciones

Conceptos básicos sobre seguridad alimentaria

Según la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, la seguridad alimentaria «existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana». Esta definición plantea la identificación de cuatro dimensiones (FAO, 2011):

— La **disponibilidad** física se relaciona con una adecuada oferta de alimentos para la población. Está vinculada, por tanto, con factores como la producción alimentaria o el comercio.

— El **acceso** hace referencia a en qué medida la oferta de alimentos disponible termina pudiendo ser consumida por la población. Por tanto, se relaciona más con el ingreso y la capacidad de pago, funcionamiento de los mercados o existencia de desastres naturales y conflictos.

— **Utilización**. Incluso si los alimentos están disponibles y son accesibles, es posible que la población no realice un buen uso de los mismos, no permitiendo por tanto aprovechar sus nutrientes. Es el caso, por ejemplo, del empleo de prácticas higiénicas inadecuadas que puedan ocasionar problemas gastrointestinales o de una insuficiencia en la diversidad de la dieta.

— **Estabilidad**. Además de darse las condiciones anteriores, se considera que un individuo no goza de seguridad alimentaria si ese suministro no es estable

en el tiempo. Factores como la inestabilidad política o la inseguridad económica (e. g. desempleo) influirían en esta dimensión.

La ausencia de un buen funcionamiento en cualquiera de estas cuatro dimensiones es susceptible de originar problemas relacionados con la inseguridad alimentaria que, en caso de agravarse y cronificarse, podrían derivar en una crisis alimentaria.

Efecto sobre las migraciones

Se conoce que la migración representa una estrategia habitual para escapar a los efectos de la inseguridad alimentaria (FAO, 2016; Concern Worldwide/Welthungerhilfe, 2000). De hecho, existe amplia evidencia de que la inseguridad alimentaria estaría en la raíz de una parte sustancial de los flujos migratorios rural-urbano (y entre zonas rurales deprimidas y otras zonas rurales más desarrolladas) en los países en desarrollo. Sin embargo, la literatura relacionada con el análisis de los efectos de la seguridad alimentaria sobre las migraciones es aún relativamente escasa.

A este respecto, algunos estudios sugieren que la inseguridad alimentaria ocasionaría migraciones tanto de manera directa como de forma indirecta a través de su influencia en la inestabilidad de los medios de vida y los conflictos. Es el caso del estudio realizado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA, 2017), en el que a través de entrevistas con migrantes de África Oriental, África Occidental, Asia y Oriente Medio, entre otros, y la utilización de datos sobre el *stock* de migrantes a nivel internacional, se concluye que la inseguridad alimentaria, los conflictos y la inestabilidad de los medios de subsistencia a menudo se refuerzan mutuamente, constituyendo determinantes decisivos de la migración internacional únicamente tras múltiples desplazamientos internos previos (PMA, 2017).

Sin embargo, otros estudios señalan que en muchas ocasiones es la propia inseguridad alimentaria, y no los conflictos, la principal causa de la migración. En particular, el estudio *Hambre sin Fronteras* elaborado de

forma conjunta por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), la Organización de los Estados de América y la London School of Economics and Social Science (LSE), apunta a que en ciertos contextos (como, por ejemplo, Centroamérica) la violencia se halla normalizada y se trata de hecho de una estrategia de subsistencia, por lo que tendría un impacto limitado en decisiones como la de migrar (PMA, OIM y LSE, 2015). Sin embargo, encuentran evidencia de que la inseguridad alimentaria estaría influyendo de forma directa en los desplazamientos ocasionados en los tres países de estudio (Guatemala, Honduras y El Salvador). Una conclusión similar parece alcanzar el informe conjunto de PMA, OIM, BID, FIDA y OEA (2017) a través del análisis del impacto de determinados índices de inseguridad alimentaria sobre la decisión de migrar.

En el contexto africano, existen también numerosas investigaciones que tratan de relacionar la inseguridad alimentaria con los movimientos migratorios, tanto a nivel nacional como regional. Entre ellos merece la pena destacar el informe conjunto de FAO, IFAD, IOM y WFP (2018) que, a través de una revisión exhaustiva de la literatura teórica y empírica reciente, alcanza ciertas conclusiones respecto a la influencia de la inseguridad alimentaria. En relación a este continente, señalan que las hambrunas y situaciones de inseguridad alimentaria son causa directa de movimientos migratorios en la región y que, ante situaciones de crisis alimentaria, los desplazamientos se producirían en primera instancia desde las zonas rurales a las urbanas, a fin de conseguir medios económicos y alimentos para el trayecto antes de emprender el viaje fuera del continente (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018). De igual manera, se apunta a que los patrones migratorios generados en el continente africano tienen a menudo la forma de desplazamientos circulares, es decir, las migraciones tendrían un carácter temporal, retornando posteriormente los migrantes a su lugar de origen para trabajar durante la época de la cosecha (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018).

Otros estudios han abordado esta cuestión centrándose en los factores socioeconómicos, políticos y culturales que obstaculizan el acceso a la alimentación. En particular, Andrea Pascual Ramos (2014) analiza la situación en África del Este, concluyendo que una de las causas estructurales de la inseguridad alimentaria estriba en los desplazamientos internos de los agricultores por circunstancias como la inadecuada gestión de los recursos naturales, el acceso al agua, la regulación sobre la tenencia de la tierra y la falta de acceso a los mercados, que genera dificultad para la comercialización de la producción.

Desde la perspectiva medioambiental, algunos estudios vinculan los impactos del cambio climático sobre la agricultura con los patrones migratorios y el aumento de los desplazamientos a nivel mundial. A este respecto, Rademacher-Schulz *et al.* (2014) concluyeron, a través de una investigación mediante encuestas y entrevistas en cuatro comunidades del Distrito de Nadowli (Ghana), que la variabilidad de las precipitaciones estaría incidiendo en el rendimiento de los cultivos, generando problemas de inseguridad alimentaria derivados del incremento en el precio de los alimentos. En este contexto, las migraciones temporales —con un alto componente estacional y en su mayor parte internas o regionales— representarían una estrategia común para paliar los efectos de la inseguridad alimentaria durante las épocas de sequía (Rademacher-Schulz *et al.*, 2014).

En efecto, los resultados de estos trabajos concuerdan con las principales conclusiones del *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020* elaborado por la Organización Internacional de las Migraciones (OIM, 2019), que sugiere que los cambios medioambientales experimentados en África Central y Occidental podrían tener importantes efectos sobre los desplazamientos poblacionales. El informe reconoce además un factor adicional a la hora de comprender los efectos de la inseguridad alimentaria en los movimientos migratorios: el crecimiento poblacional. Un incremento exponencial de la población implica la necesidad de un crecimiento proporcional

en la dotación de alimentos. En muchas regiones, esto ha derivado en la intensificación de la producción agrícola, deforestación y estrés hídrico que se traducen, en última instancia, en un incremento de la inseguridad alimentaria y deterioro de las condiciones de vida (OIM, 2019). La migración surgiría entonces como una estrategia para afrontar la situación de inseguridad alimentaria (Pérez de Armiño, 2011).

En definitiva, podemos concluir que hasta el momento la literatura relativa al análisis de la influencia de la inseguridad alimentaria sobre los flujos migratorios en África se ha centrado sobre todo en los movimientos migratorios rurales-urbanos, o en un contexto transnacional/intrarregional dentro del continente africano. Sin embargo, el análisis de los flujos migratorios hacia fuera de África, y en particular hacia Europa, que es el objeto de nuestro análisis, no ha recibido tanta atención.

3. Datos y estrategia empírica

Datos, variables y muestra

El objetivo del artículo es analizar el efecto de las crisis alimentarias en los flujos migratorios entre África y Europa. Para este propósito, nuestro trabajo de investigación se basa en una muestra de datos de 97 países, entre los cuales se incluyen los 54 pertenecientes al continente africano (46 pertenecientes a África subsahariana y 8 al resto de África) y los 43 países europeos (27 de la UE y 16 del resto de Europa)², para el período 2000-2018. El Cuadro 1 ofrece un listado de todos los países incluidos, clasificados por subregiones.

La información empleada proviene de fuentes muy diversas, que han sido recopiladas directamente por los autores. Estas fuentes, así como la descripción de las variables empleadas y sus unidades de medida se resumen en el Cuadro 2.

² Dados los recientes acontecimientos relacionados con la salida del Reino Unido de la UE, este ha sido excluido como país perteneciente al conjunto de la UE para todo el período.

CUADRO 1
LISTA DE PAÍSES DE LA MUESTRA

| Unión Europea | Resto de Europa | África subsahariana | Resto de África |
|-----------------|-----------------|---------------------------------|-------------------|
| Alemania | Andorra | Angola | Argelia |
| Austria | Armenia | Benín | Egipto |
| Bélgica | Azerbaiyán | Botsuana | Libia |
| Bulgaria | Bielorrusia | Burkina Faso | Marruecos |
| República Checa | Georgia | Burundi | Sáhara Occidental |
| Chipre | Islandia | Cabo Verde | Suazilandia |
| Croacia | Liechtenstein | Camerún | Túnez |
| Dinamarca | Moldavia | Chad | Yibuti |
| Eslovaquia | Mónaco | Comoras | |
| Eslovenia | Noruega | República Democrática del Congo | |
| España | Reino Unido | República del Congo | |
| Estonia | Rusia | Costa de Marfil | |
| Finlandia | San Marino | Eritrea | |
| Francia | Suiza | Esuatini | |
| Grecia | Ucrania | Etiopía | |
| Hungría | Vaticano | Gabón | |
| Irlanda | | Gambia | |
| Italia | | Ghana | |
| Letonia | | Guinea | |
| Lituania | | Guinea Ecuatorial | |
| Luxemburgo | | Guinea-Bisáu | |
| Malta | | Kenia | |
| Países bajos | | Lesoto | |
| Polonia | | Liberia | |
| Portugal | | Madagascar | |
| Rumanía | | Malawi | |
| Suecia | | Mali | |
| | | Mauricio | |
| | | Mauritania | |
| | | Mozambique | |
| | | Namibia | |
| | | Nigeria | |
| | | Níger | |
| | | República Centroafricana | |
| | | Ruanda | |
| | | Santo Tomé y Príncipe | |
| | | Senegal | |
| | | Seychelles | |
| | | Sierra Leona | |
| | | Somalia | |
| | | Sudáfrica | |
| | | Sudán | |
| | | Sudán del Sur | |
| | | Tanzania | |
| | | Togo | |
| | | Uganda | |
| | | Zambia | |
| | | Zimbabue | |

FUENTE: Elaboración propia.

CUADRO 2
VARIABLES: DESCRIPCIÓN Y FUENTES

| Variable | Descripción | Fuente |
|---|--|--|
| <i>Desplazamientos forzados</i> | | |
| <i>Refugiados</i> | Número de refugiados. | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). |
| <i>Solic_asilo</i> | Número de solicitantes de asilo (personas). | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). |
| <i>IDPs</i> | Número de desplazados internos (personas). | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). |
| <i>Refugiados_binaria</i> | Variable binaria que toma valor 1 cuando el flujo de refugiados de un país a otro en un determinado año es positivo; 0 en caso contrario. | Elaboración propia. |
| <i>Asilo_binaria</i> | Variable binaria que toma valor 1 cuando el flujo de solicitantes de asilo de un país a otro en un determinado año es positivo; 0 en caso contrario. | Elaboración propia. |
| <i>Inseguridad alimentaria</i> | | |
| <i>Inseguridad1</i> | Variable binaria que toma el valor 1 cuando el país se encuentra en una situación de «déficit excepcional de producción o de los suministros totales de alimentos» según FAO y 0 en caso contrario. Para origen y destino, respectivamente. | FAO (Food and Agriculture Organization). |
| <i>Inseguridad2</i> | Variable binaria que toma el valor 1 cuando el país se encuentra en una situación de «inseguridad alimentaria grave pero localizada» según FAO y 0 en caso contrario. | FAO (Food and Agriculture Organization). |
| <i>Inseguridad3</i> | Variable binaria que toma el valor 1 cuando el país se encuentra en una situación de «ausencia generalizada de acceso a alimentos» según FAO y 0 en caso contrario. | FAO (Food and Agriculture Organization). |
| <i>Variables de control socioeconómico y político</i> | | |
| <i>PIBpc_orig</i> | PIB per cápita en dólares internacionales de 2011 del país de origen, en paridad del poder adquisitivo (PPA). | Banco Mundial. |
| <i>PIBpc_dest</i> | PIB per cápita en dólares internacionales de 2011, PPA. | Banco Mundial. |
| <i>Desastresnat_nºmuertes</i> | Número de muertes totales en desastres naturales. | Base de datos internacional sobre desastres naturales EM-DAT. |
| <i>Estab_política_orig</i> | Indicador de estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo para el país de origen. El dato del Banco Mundial estima una puntuación en el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar, que va entre -2,5 y 2,5 aproximadamente. | Banco Mundial. |
| <i>Estab_política_dest</i> | Indicador de estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo para el país de origen. Mismas características que el de origen. | Banco Mundial. |
| FUENTE: Elaboración propia. | | |

Los datos sobre migraciones forzadas provienen del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En particular, se ha tomado información sobre el número de refugiados (*refugiados*), solicitantes de asilo (*solic_asilo*) y desplazados internos (*IDPs*). Con respecto a las variables relacionadas con la existencia de crisis alimentarias, FAO (Food and Agriculture Organization u Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) publica de forma regular una lista de países que necesitan ayuda alimentaria externa debido a la carencia de recursos para hacer frente a situaciones de inseguridad alimentaria. Esta información forma parte del SIMA (Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura, SMIA, por sus siglas en inglés), que tiene por objeto supervisar indicadores claves de oferta y demanda de alimentos para evaluar la situación y alertar de forma temprana sobre la existencia de crisis alimentarias en determinados países o regiones. La lista de «países en necesidad de ayuda alimentaria externa» se actualiza cuatro veces al año, y clasifica a los países en tres niveles: *i*) déficit excepcional de producción o de los suministros totales de alimentos; *ii*) inseguridad alimentaria grave pero localizada; y *iii*) ausencia generalizada de acceso a alimentos. Para transformar esta lista en observaciones anuales en concordancia con las estadísticas de migración forzada, se generan respectivamente tres variables, que tratan de reflejar qué crisis ha sido la de mayor prevalencia a lo largo del año estudiado, considerando siempre la de mayor nivel en caso de contar con el mismo número de apariciones en los informes/listas. Estas variables toman los nombres de *inseguridad1*, *inseguridad2* e *inseguridad3* y reflejan respectivamente la prevalencia de los tres niveles comentados con anterioridad.

Finalmente, para conocer el efecto de las crisis alimentarias en los patrones migratorios ha de controlarse por una serie de variables que también pueden influirlos de forma potencial. Se conoce que las catástrofes naturales suelen estar en la raíz de

numerosos movimientos migratorios (PMA, OIM, BID, FIDA y OEA, 2017). Por tanto, se ha incluido el número de muertes en desastres naturales (*desastrenat_nºmuertes*) procedente de la «Base de datos internacional sobre desastres naturales EM-DAT», elaborada por el Centro de Investigación en Epidemiología de los Desastres Naturales (CRED, por sus siglas en inglés). De igual modo, los conflictos y la inestabilidad política son una causa habitual de migraciones (PMA, 2017). Para tener en cuenta la posible existencia de inestabilidad política en los países estudiados, hemos empleado el índice de «Estabilidad política y Ausencia de violencia/terrorismo» (*estab_política_orig* y *estab_política_dest*), elaborado por Banco Mundial. Finalmente, las diferencias en el nivel socioeconómico de los países son recogidas a través de la variable PIB per cápita en dólares internacionales de 2011, en paridad del poder adquisitivo (*PIBpc_orig* y *PIBpc_dest*).

La base de datos resultante es de carácter bilateral, es decir, para cada observación (número de refugiados, desplazados, etc.) se registra el país de origen y destino de los migrantes forzados, así como el año y características socioeconómicas y de seguridad alimentaria de ambos países. De este modo, el número total de observaciones para los flujos migratorios entre África y Europa considerando los 19 años de la muestra es de 88.236. A esto hay que añadir los datos de migraciones forzadas dentro del continente africano, ya sean en forma de desplazamientos internos, para los cuales el país de origen es igual al país de destino (1.026 flujos bilaterales), o migraciones intrarregionales dentro de África, por un total de 55.404 observaciones adicionales para el total de los 19 años de la muestra.

El Cuadro 3 muestra los principales estadísticos descriptivos de las variables incluidas en nuestro estudio.

Como se puede observar, los países incluidos en la muestra son muy diversos en términos de renta per cápita y estabilidad política o ausencia de violencia/

CUADRO 3
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS VARIABLES

| Variables | Número de observaciones | Media | Desviación típica | Mínimo | Máximo |
|------------------------------|-------------------------|---------|-------------------|--------|-----------|
| <i>IDPs (desplazados)</i> | 1.026 | 110.071 | 432.682 | 0 | 4.516.865 |
| <i>Solic_asilo</i> | 88.236 | 20,81 | 329,0 | 0 | 37.967 |
| <i>Refugiados</i> | 88.236 | 68,01 | 801,8 | 0 | 55.334 |
| <i>PIBpc_orig</i> | 76.779 | 18.460 | 19.082 | 545,3 | 97.864 |
| <i>PIBpc_dest</i> | 76.779 | 18.460 | 19.082 | 545,3 | 97.864 |
| <i>Estab_política_orig</i> | 77.191 | 0,0415 | 0,996 | -3,315 | 1,755 |
| <i>Estab_política_dest</i> | 77.191 | 0,0415 | 0,996 | -3,315 | 1,755 |
| <i>Inseguridad1_orig</i> | 88.236 | 0,0171 | 0,129 | 0 | 1 |
| <i>Inseguridad2_orig</i> | 88.236 | 0,0721 | 0,259 | 0 | 1 |
| <i>Inseguridad3_orig</i> | 88.236 | 0,0414 | 0,199 | 0 | 1 |
| <i>Inseguridad1_dest</i> | 88.236 | 0,0171 | 0,129 | 0 | 1 |
| <i>Inseguridad2_dest</i> | 88.236 | 0,0721 | 0,259 | 0 | 1 |
| <i>Inseguridad3_dest</i> | 88.236 | 0,0414 | 0,199 | 0 | 1 |
| <i>Desastrenat_nºmuertes</i> | 88.236 | 180,0 | 1.696 | 0 | 56.100 |
| <i>Asilo_binaria</i> | 88.236 | 0,136 | 0,343 | 0 | 1 |
| <i>Refugiados_binaria</i> | 88.236 | 0,181 | 0,385 | 0 | 1 |

FUENTE: Elaboración propia.

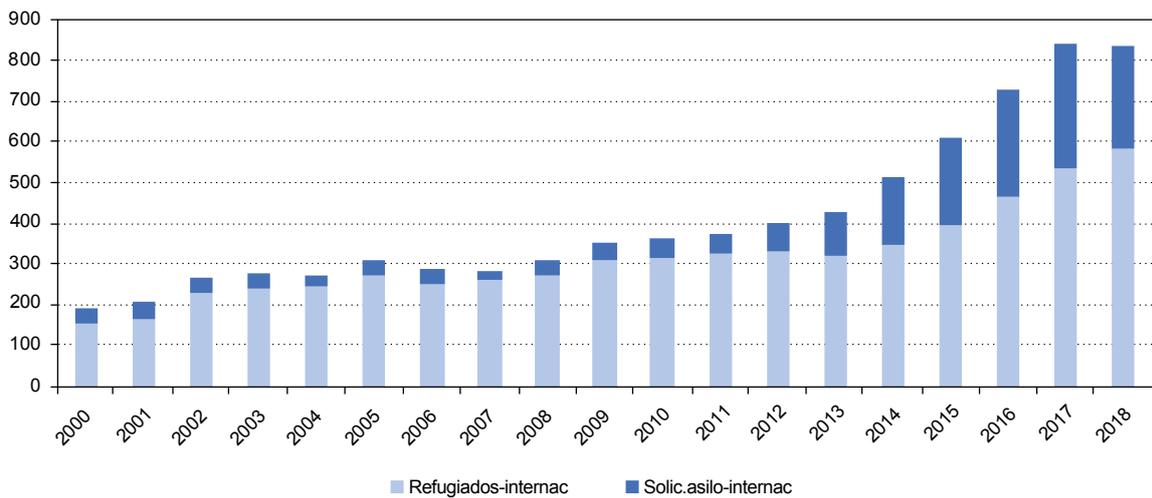
terrorismo, variando entre países que se encuentran entre los de mayor renta per cápita a nivel internacional, principalmente los situados en la UE, y los de menores niveles de renta y estabilidad política más concentrados en África, y en particular, África subsahariana. Ocurre de igual modo con la incidencia de desastres naturales, con valores que van desde la ausencia de estos hasta 56.100 muertes por este motivo en Rusia en el año 2010. En este caso, sin embargo, no existe necesariamente un patrón regional tan característico, los países azotados por este tipo de desastres se encuentran repartidos por ambos continentes. El número de refugiados, solicitudes de asilo y desplazados internos, así como los niveles de inseguridad alimentaria será analizado con mayor profundidad en el subapartado que viene a continuación.

Análisis de los patrones de migraciones forzadas en el continente africano, y entre África y Europa. Relación con el nivel de inseguridad alimentaria

El Gráfico 1A y 1B nos muestra la evolución de los patrones migratorios forzados con origen en África y destino en Europa (Gráfico 1A) o dentro del propio continente africano (Gráfico 1B). En ellos es posible observar una tendencia creciente en el número de migraciones forzadas con origen en el continente africano desde el año 2000 hasta la actualidad, ya sea en forma de desplazamientos nacionales, intrarregionales o internacionales hacia la UE. El Gráfico 1B muestra que, mientras que en el año 2000 la cifra de desplazados forzados con origen en África que habían sido acogidos por un país perteneciente al continente africano ascendía

GRÁFICO 1A

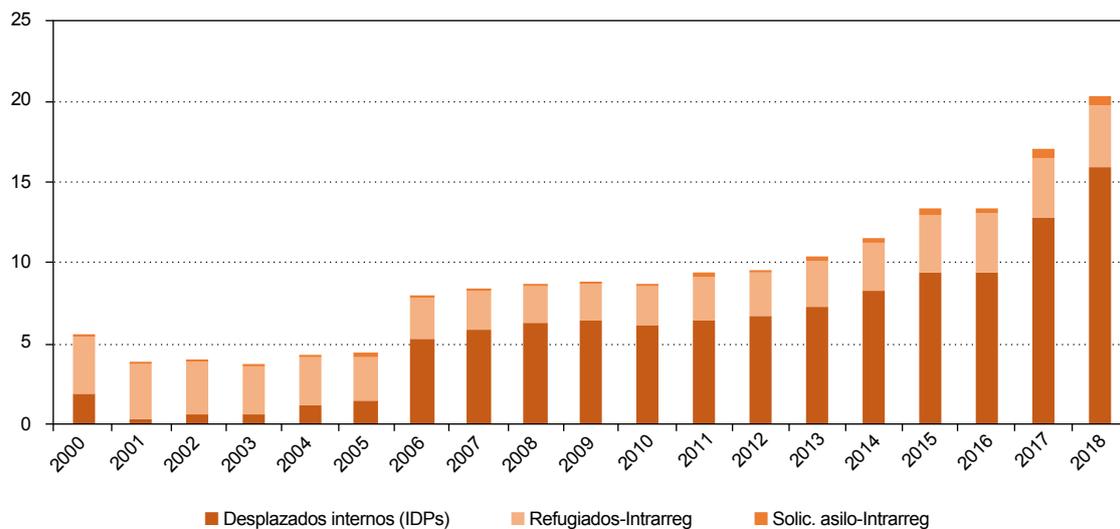
NÚMERO DE REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO PROCEDENTES DE ÁFRICA CON PAÍS DE DESTINO EN EL CONTINENTE EUROPEO
(En miles de personas)



FUENTE: Elaboración propia basada en datos de migraciones forzadas de ACNUR.

GRÁFICO 1B

NÚMERO DE DESPLAZADOS INTERNOS, REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO ENTRE PAÍSES DEL CONTINENTE AFRICANO
(En millones de personas)



FUENTE: Elaboración propia basada en datos de migraciones forzadas de ACNUR.

a 5,5 millones, para finales de 2018 el número total de desplazados forzados se situaba en torno a 20 millones de personas. De estos, cerca de 16 millones supondrían desplazamientos internos (movimientos en el interior de los propios países) y algo más de 4 millones corresponderían a desplazamientos hacia otros países africanos a través de solicitudes de asilo o como refugiados. A pesar de que la mayor parte de migrantes forzados con origen en África permanecen dentro del continente, los flujos internacionales, y en particular hacia Europa, que es la región en la que se centra el análisis de este estudio, tampoco son despreciables. El Gráfico 1A ilustra que, a finales de 2018, el número total de desplazados forzados de origen africano que habían sido acogidos por un país europeo o se hallaban esperando respuesta a su solicitud de asilo ascendía a las 834.000 personas, habiéndose por tanto multiplicado prácticamente por cuatro desde el año 2000, en el que la cifra ascendía a cerca de 190.000.

La desagregación de estos flujos por regiones de origen y de destino nos proporciona más información sobre la composición de los mismos (ver Gráfico 2). El análisis desagregado de los flujos migratorios con destino en Europa nos desvela que, durante el período 2000-2018, la mayor parte de los refugiados y solicitantes de asilo (hasta un 94 %) proceden de África subsahariana, y el 72 % del total de estos migrantes forzados son acogidos por países integrantes de la UE. Es decir, la Unión Europea mantuvo durante todo el período un *stock* medio de 213.222 refugiados y 84.136 solicitantes de asilo, mientras que el resto de Europa acogió únicamente 102.550 refugiados y mantuvo 12.372 solicitantes de asilo de media. Respecto a las migraciones intrarregionales (dentro del continente africano), de nuevo se observa que la mayor parte de los solicitantes de asilo y refugiados proceden de África subsahariana y son, en su mayoría, acogidos por otros países de África subsahariana. De igual modo sucede con la cifra de desplazados internos, para los que la práctica totalidad se encuentra en África subsahariana.

Centrándonos ahora en las migraciones internacionales desde África a Europa, el Gráfico 3 muestra los diez principales destinos y orígenes de estas migraciones. Mientras que en cifras absolutas los principales receptores europeos de migrantes forzados con origen en África son Alemania, Reino Unido, Italia y Francia, la imagen cambia radicalmente cuando se estudia el número medio de migrantes acogidos en relación a la población media del país durante el período. Bajo este criterio, Malta, Noruega, Suiza y Suecia serían los que han realizado un mayor esfuerzo receptor de desplazados forzados procedentes de África. En el caso de los países de origen de los migrantes la posición de los países no varía demasiado, independientemente del criterio utilizado. Los países con más desplazados forzados en el continente europeo serían Eritrea (con en torno a un 2,34 % de su población desplazada en Europa de media durante el período estudiado), Somalia o el Congo.

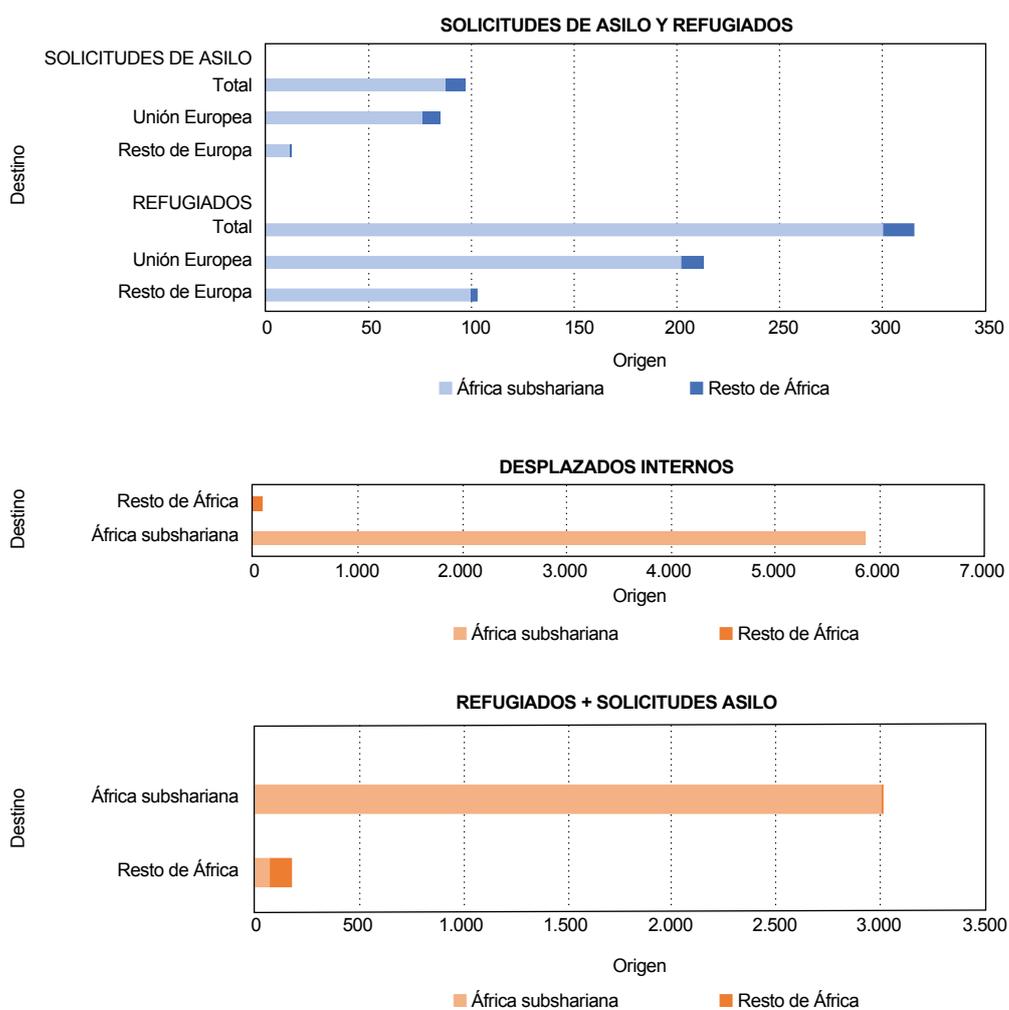
Finalmente, la caracterización de estos flujos (entre África y Europa) en función del nivel de inseguridad alimentaria nos permite obtener una primera panorámica sobre la relación entre crisis alimentarias y migraciones forzadas. Como se observa en el Gráfico 4, la media del *stock* de refugiados emitido hacia Europa por los países africanos que se encuentran sometidos a algún tipo de crisis alimentaria es superior que aquellos que no sufren ningún tipo de crisis, y se incrementa con el nivel de intensidad de la crisis alimentaria.

Estrategia metodológica

El objeto de nuestro análisis en este artículo es entender la influencia de las crisis alimentarias en los patrones de desplazamientos forzados entre África y Europa. A pesar de que los resultados del análisis descriptivo parecen indicar que las crisis alimentarias en los países de origen podrían incrementar los desplazamientos forzados hacia Europa, existen muchos factores que podrían confundir nuestro análisis. Por ejemplo, podría darse el caso de que algunos de los países se

GRÁFICO 2

NÚMERO DE REFUGIADOS, SOLICITANTES DE ASILO Y DESPLAZADOS INTERNOS POR REGIONES DE DESTINO Y ORIGEN, STOCK MEDIO DURANTE EL PERÍODO 2000-2018 (En miles de personas)



FUENTE: Elaboración propia basada en datos de migraciones forzadas de ACNUR.

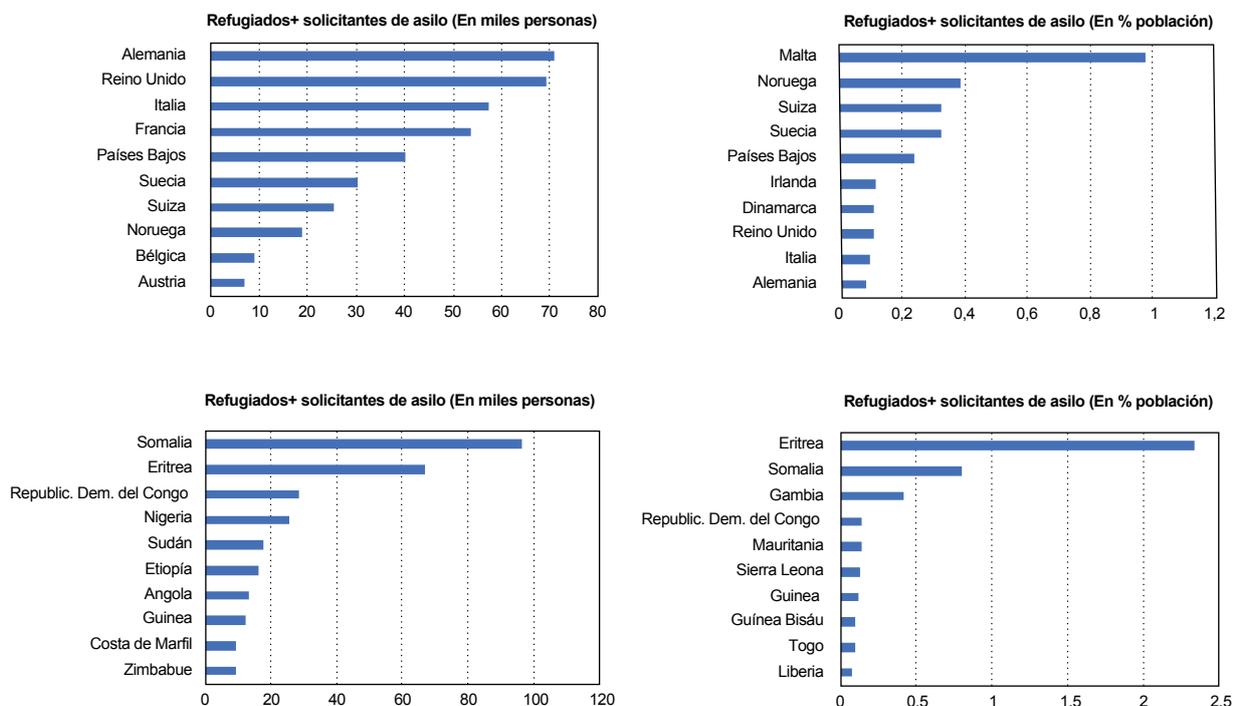
encuentren simultáneamente en una situación de crisis alimentaria y un conflicto bélico o desastre natural, de forma que sean estos últimos, y no la crisis alimentaria la que esté ocasionando estos desplazamientos.

Para controlar todos estos factores, el presente estudio utiliza como metodología de trabajo un ejercicio

basado en el análisis econométrico. Un estudio más pormenorizado de los estadísticos descriptivos incluidos en el Cuadro 3 nos ofrece información adicional útil para decidir el enfoque del análisis. En particular, las variables *asilo_binaria* y *refugiados_binaria* toman el valor 1 cuando, para un año concreto, el *stock* de

GRÁFICO 3

RANKING DE LOS PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN Y DESTINO POR EL NÚMERO TOTAL DE REFUGIADOS + SOLICITANTES DE ASILO, STOCK MEDIO DURANTE EL PERÍODO 2000-2018



FUENTE: Elaboración propia basada en datos de migraciones forzadas de ACNUR.

desplazados forzados con un determinado país de origen y de destino es positivo, y 0 cuando para ese año el flujo es cero/nulo. La media de estas variables (Cuadro 3) nos indica que únicamente en el 13,6 % de los casos existe un *stock* positivo de refugiados, siendo esta cifra del 18,1 % para el caso de las solicitudes de asilo. Es decir, cuando nos centramos en los desplazamientos forzados entre África y Europa, para la mayor parte de las combinaciones de país de origen, destino y año, el *stock* de desplazados es nulo.

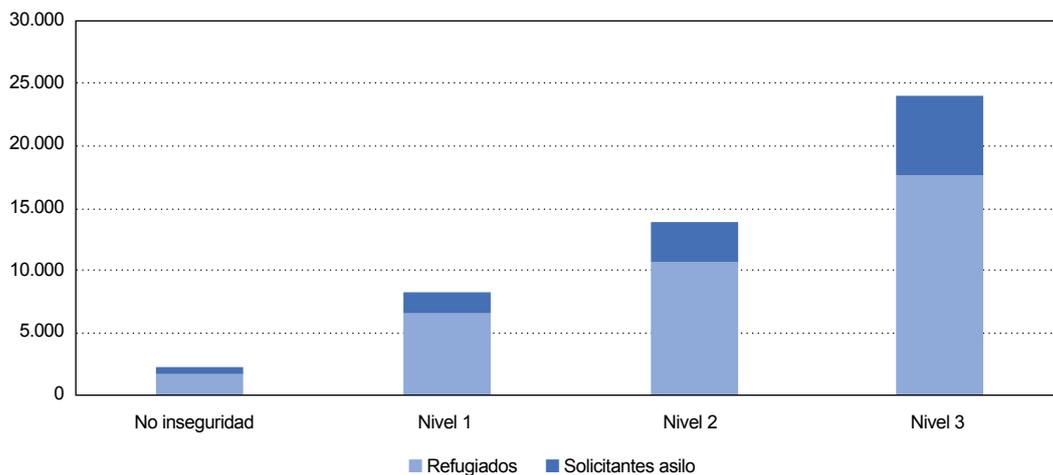
Constatando esta realidad, queremos estudiar qué determina la probabilidad de que en un determinado año, un país europeo (de destino) tenga en acogida refugiados —o esté tramitando solicitudes de

asilo— procedentes de un determinado país africano, frente a aquellos que no lo tienen. En particular, queremos estudiar cómo incide la existencia de crisis alimentarias de distinto nivel en la probabilidad de que exista (o no) *stock* de refugiados y solicitantes de asilo entre cada par de países.

Para ello, utilizamos un modelo probit. En este tipo de modelos, la variable dependiente es una variable binaria como la descrita anteriormente (toma valores 0 o 1), que representa la probabilidad de que ocurra un determinado suceso (en nuestro caso, la probabilidad de que el *stock* de migrantes forzados entre dos países en un año determinado sea positivo o distinto de cero). Los modelos de tipo probit se derivan

GRÁFICO 4

STOCK MEDIO ANUAL DE REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO DE LOS PAÍSES DE ORIGEN, SEGÚN EL NIVEL DE CRISIS ALIMENTARIA. FLUJOS MIGRATORIOS ENTRE ÁFRICA Y ESPAÑA PARA EL PERÍODO 2000-2018 (En personas)



FUENTE: Elaboración propia basada en datos de ACNUR y FAO.

de la existencia de una variable latente o inobservada subyacente que establece una relación lineal con las variables cuya influencia se pretende analizar:

$$Y_{ij}^* = \alpha + \beta \text{Inseguridad}_j + \delta \text{Inseguridad}_i + \mu X_i + \sigma X_j + \varepsilon_{ij} \quad [1]$$

En este estudio, la variable latente podría considerarse la utilidad social percibida de mantener un determinado *stock* de solicitantes de asilo, refugiados o desplazados internos con origen en el país *i* y destino en el país *j*, respectivamente (la denominaremos como Y_{ij}^*). Esta utilidad social dependería asimismo de un conjunto de variables socioeconómicas de control para los países de origen (X_i) y destino (X_j), en las que se incluyen el PIB per cápita en el país de origen ($PIBpc_orig$) y destino ($PIBpc_dest$), el número de muertes en desastres naturales ($desastrenat_n^\circ muertes$), y el nivel de estabilidad política en origen ($estab_política_orig$) y

destino ($estab_política_dest$). Por último, se considera el conjunto de variables de interés para nuestro estudio, relacionadas con los niveles de inseguridad alimentaria en el país de origen, $Inseguridad_i$ ($inseguridad1_orig$, $inseguridad2_orig$ e $inseguridad3_orig$) y destino, $Inseguridad_j$ ($inseguridad1_dest$, $inseguridad2_dest$ e $inseguridad3_dest$). El error se asume distribuido de forma normal.

La utilidad social de mantener un *stock* de refugiados es difícil de medir. Sin embargo, sí que es posible observar si existe o no ese *stock*, asumiendo que los países tenderán a acoger —i. e. mantener un *stock* positivo— de migrantes forzados si la utilidad social es percibida como positiva, mientras que si esta es percibida como negativa o nula, la acogida de migrantes forzados será también nula.

$$Y = \begin{cases} 1, & Y^* > 0 \\ 0, & Y^* \leq 0 \end{cases} \quad [2]$$

Por tanto, la variable binaria objeto de estudio queda definida de forma que tome el valor 0 si el número de migrantes forzados (refugiados, solicitantes de asilo o desplazados internos) es igual a cero, y 1 si el número de migrantes forzados es positivo. Así, la probabilidad de que en un año determinado, exista un *stock* positivo de las diferentes categorías de migrantes forzados puede ser descrita como:

$$\text{Prob}(Y=1 | X) = \text{Pr}(Y^* > 0 | X) \quad [3]$$

Esta probabilidad se obtiene a través de una distribución normal acumulada estándar. Para más información sobre los modelos probit, se puede consultar entre otros Wooldridge (2010) o Greene (2018).

4. Resultados y discusión

Los resultados de los diversos modelos probit para los migrantes forzados se encuentran en el Cuadro 4. Los modelos 1 y 2 recogen, respectivamente, el resultado de las estimaciones de la probabilidad de que exista un *stock* de solicitantes de asilo (*Modelo 1*) y refugiados (*Modelo 2*)³ con origen en un país africano y destino en Europa, constituyendo por tanto el principal objetivo de nuestro análisis.

De forma general, los resultados muestran que la probabilidad de que exista cierto *stock* de migrantes forzados depende del nivel de seguridad alimentaria. En particular, los niveles de inseguridad alimentaria 2 y 3 en origen, es decir, de los tipos «inseguridad alimentaria severa pero localizada» y «falta de acceso generalizada», predicen una mayor probabilidad de migrantes forzados (tanto refugiados como solicitantes de asilo) entre África y Europa, como se deduce del coeficiente positivo y altamente significativo de estas variables en

³ En el modelo 2, la variable *insecure1_dest* no está incluida. Esto es porque predice perfectamente el fallo (valor cero de la variable binaria) y, por tanto, ha de ser eliminada del modelo.

CUADRO 4

MODELOS PROBIT PARA LA
PROBABILIDAD DE EXISTENCIA
DE DESPLAZAMIENTOS INTERNOS,
FLUJOS DE SALIDA DE REFUGIADOS
Y SOLICITANTES DE ASILO

| | Entre África-Europa | |
|--------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | Prob_solicitantes asilo | Prob_refugiados |
| <i>Desastrenat_nºmuertes</i> | 2,13e-06 (4,79e-06) | 5,64e-06 (4,45e-06) |
| <i>PIBpc_orig</i> | -1,40e-05*** (8,84e-07) | -2,34e-05*** (9,29e-07) |
| <i>PIBpc_dest</i> | 1,94e-05*** (4,81e-07) | 1,92e-05*** (4,65e-07) |
| <i>Estab_política_orig</i> | -0,403*** (0,00942) | -0,483*** (0,00929) |
| <i>Estab_política_dest</i> | 0,109*** (0,0130) | 0,163*** (0,0128) |
| <i>Inseguridad1_orig</i> | 0,0638* (0,0384) | -0,136*** (0,0379) |
| <i>Inseguridad2_orig</i> | 0,234*** (0,0208) | 0,105*** (0,0207) |
| <i>Inseguridad3_orig</i> | 0,301*** (0,0274) | 0,0740*** (0,0273) |
| <i>Inseguridad1_dest</i> | -1,209*** (0,303) | |
| <i>Inseguridad2_dest</i> | -0,594*** (0,0770) | -1,023*** (0,110) |
| <i>Inseguridad3_dest</i> | -0,888*** (0,147) | -1,446*** (0,246) |
| <i>Constante</i> | -1,527*** (0,0185) | -1,229*** (0,0175) |
| <i>Observations</i> | 66.446 | 65.124 |
| <i>Test de Wald</i> | 17.426 | 23.517 |
| <i>(p-valor)</i> | 0,00 | 0,00 |
| <i>Log-pseudoverosimilitud</i> | -20.353 | -21.723 |
| <i>Pseudo-R2</i> | 0,300 | 0,351 |

NOTA: Entre paréntesis aparecen los valores de los errores estándar. *** p<0,01, ** p<0,05 y * p<0,1.

FUENTE: Elaboración propia.

todos los modelos estimados. Por su parte, la inseguridad alimentaria de tipo 1 («déficit excepcional de producción o de los suministros totales de alimentos») afecta de forma distinta. Mientras parece estar relacionada con una mayor probabilidad de que existan solicitudes de asilo intercontinentales, no ocurre lo mismo con la probabilidad de existencia de refugiados. Esto sería consistente con los trabajos que señalan que de las solicitudes de asilo recibidas por occidente, solo una parte se traducen a la condición de refugiado (Hatton, 2009). Sería de esperar, por tanto, que los países receptores estén más dispuestos a aceptar solicitudes de asilo (pasando así al estatus de refugiado) cuando la situación de inseguridad alimentaria en los países de origen reviste cierto nivel de gravedad, mientras que sean menos proclives frente a aquellas situaciones en las que la inseguridad alimentaria es únicamente un déficit excepcional (nivel 1). De otro lado, como cabría esperar los distintos niveles de inseguridad/crisis alimentaria en el país de destino predicen una menor probabilidad de tener en acogida migrantes forzados (signo negativo y significativo) para todas las categorías consideradas. Debe ser destacado, así mismo, que la magnitud de este efecto es incluso superior a la generada por la inseguridad alimentaria en origen.

De los resultados obtenidos es posible, por tanto, concluir que la seguridad alimentaria es relevante a la hora de explicar la existencia de *stocks* de migrantes forzados entre África y Europa, incluso una vez el resto de factores habituales, como conflictos, inestabilidad política, desastres naturales o los niveles de ingreso, hayan sido tenidos en cuenta. Sin embargo, los coeficientes de un modelo probit no pueden ser interpretados de forma directa como efectos marginales. Por tanto, para determinar la magnitud de la respuesta de la variable dependiente (la probabilidad de que haya un *stock* positivo de cada grupo de migrantes forzados) ante un cambio en las variables de interés (relacionadas con la seguridad alimentaria), han de calcularse los efectos marginales. En este artículo, reportamos directamente las elasticidades, es decir, el cambio porcentual en la variable dependiente ante un cambio/incremento de un 1 % en la

| CUADRO 5 | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| ELASTICIDADES DERIVADAS DE LOS MODELOS DEL CUADRO 4 | | |
| Entre África-Europa | | |
| | Prob_solicitantes asilo | Prob_refugiados |
| <i>Desastrenat_n°muertes</i> | 0,000790 (0,00178) | 0,00201 (0,00159) |
| <i>PIBpc_orig</i> | -0,515*** (0,0338) | -0,817*** (0,0355) |
| <i>PIBpc_dest</i> | 0,712*** (0,0183) | 0,693*** (0,0177) |
| <i>Estab_política_orig</i> | -0,0333*** (0,000823) | -0,0287*** (0,000609) |
| <i>Estab_política_dest</i> | 0,00901*** (0,00108) | 0,0183*** (0,00146) |
| <i>Inseguridad1_orig</i> | 0,00248* (0,00149) | -0,00518*** (0,00145) |
| <i>Inseguridad2_orig</i> | 0,0370*** (0,00329) | 0,0163*** (0,00321) |
| <i>Inseguridad3_orig</i> | 0,0235*** (0,00214) | 0,00569*** (0,00210) |
| <i>Inseguridad1_dest</i> | -0,0469*** (0,0119) | |
| <i>Inseguridad2_dest</i> | -0,0939*** (0,0124) | -0,159*** (0,0178) |
| <i>Inseguridad3_dest</i> | -0,0693*** (0,0117) | -0,111*** (0,0194) |

NOTA: Entre paréntesis aparecen los valores de los errores estándar. *** p<0,01, ** p<0,05 y * p<0,1.
FUENTE: Elaboración propia.

variable independiente de interés. El Cuadro 5 muestra las elasticidades derivadas de los modelos anteriores. Si bien se observa, en línea con la literatura (OIM, 2018), que el PIB per cápita de los países de origen y destino es el principal factor explicativo de la existencia de *stocks* de migrantes forzados entre África y Europa, las elasticidades obtenidas parecen apuntar a que la inseguridad alimentaria de cualquier nivel en origen afectaría a la probabilidad de que existan *stocks* de migrantes forzados

en una magnitud similar a otros factores ampliamente estudiados por la literatura, como la estabilidad política. Además, se encuentra que afectarían en mayor medida a la probabilidad de que existan solicitudes de asilo que a la existencia de *stocks* de migrantes que finalmente son acogidos en condición de refugio. De igual modo, cabe mencionar que la inseguridad alimentaria en el país de destino se mostraría como un factor más relevante que la inseguridad alimentaria en origen.

Finalmente, merece la pena dedicar unas líneas a los resultados relacionados con las variables de control. En efecto, como sería de esperar un mayor PIB per cápita en origen reduce la probabilidad de que se observen migraciones forzadas para todas las categorías consideradas, mientras que un mayor PIB per cápita en el destino incrementa dicha probabilidad. Lo mismo ocurre con la estabilidad política y ausencia de violencia o terrorismo. Una mayor estabilidad en destino predeciría mayor probabilidad de observar migraciones forzadas, mientras que la estabilidad política en origen disminuiría dicha probabilidad. Finalmente, las muertes por desastres naturales parecen no tener un efecto significativo en el caso de las migraciones forzadas entre África y Europa.

5. Conclusiones

En las últimas décadas, los movimientos migratorios han experimentado un importante ascenso a nivel global (OIM, 2018). En Europa, estas presiones migratorias se han hecho notar de forma más acusada en los últimos años: solo en el período 2012-2017, el número de migrantes en la UE aumentó hasta en un 30 % (Eurostat, 2019a, b); de estos, cerca de la mitad de los migrantes (45,1 %) proceden de países no miembros de la UE. Dada la cercanía geográfica con regiones que sufren elevadas presiones migratorias —*i. e.* África, Oriente Medio, los Balcanes o Asia del Sur—, los mecanismos de la Unión Europea se han revelado insuficientes para gestionar el repentino incremento en la entrada de migrantes (Comisión Europea, 2016).

En África la situación no es muy distinta. En esta región, los flujos migratorios se encuentran también en alza, ya sea forma de desplazamientos internos (dentro de un mismo país), migraciones intrarregionales (desplazamientos entre países del continente africano), o en los flujos hacia otros continentes —principalmente Europa (OIM, 2019). Entre los catalizadores de estos procesos, se apunta al estallido de conflictos de diversa índole o a las condiciones climáticas que afectan a la agricultura y los medios de subsistencia (FAO, 2017). La inseguridad alimentaria se considera asimismo como uno de los factores que podrían estar influenciando la tendencia creciente en los flujos de migrantes en esta región, si bien su influencia sobre los patrones migratorios hacia el continente europeo ha sido escasamente estudiada.

En este contexto, nuestro objetivo es analizar la influencia de la existencia de crisis alimentarias en los patrones de migraciones forzadas (*i. e.* refugiados y solicitantes de asilo) desde África hacia Europa. Para ello utilizamos una muestra de 97 países pertenecientes a los dos continentes para el período 2000-2018, utilizando como metodología un exhaustivo análisis descriptivo y modelos de tipo probit.

Un análisis exploratorio de los datos parece indicar que la mayor parte de los movimientos migratorios forzados con origen en África lo son en forma de desplazamientos internos (dentro del mismo país) o hacia otros países africanos. Solo una pequeña proporción de los mismos constituyen flujos hacia Europa. Esto es consistente con algunos estudios que apuntan a que a menudo los desplazamientos se producirían en primer lugar de las zonas rurales a las urbanas, solo abordando la movilidad internacional si la situación que lo motivó persiste (FAO, IFAD, IOM y WFP, 2018).

Con respecto a la composición de dichos flujos, nuestro análisis muestra que la mayor parte de los flujos de migrantes forzados procedentes de África en dirección a Europa parten de África subsahariana (94 % en media a lo largo del período). Dentro del continente europeo, es la UE la que acoge la mayor proporción de los migrantes con origen africano (un

72 % de media). Entre los desplazamientos internos y migraciones intrarregionales en el continente africano, la situación es similar. La amplia mayoría de los migrantes partirían de África subsahariana, si bien se observa que la mayoría de estos desplazamientos son internos o se producen hacia otros países de África subsahariana. Únicamente una pequeña proporción se desplazaría hacia el norte de África.

En cuanto al análisis econométrico, los resultados del mismo parecen indicar que, si bien el PIB per cápita de los países de origen y destino se muestra como el principal factor a la hora de explicar la probabilidad de que un determinado país europeo mantenga un cierto *stock* de migrantes forzados con origen africano, la inseguridad alimentaria incidiría también en esta probabilidad incluso una vez tenidos en cuenta otros factores como la existencia de inestabilidad política y violencia, los desastres naturales o las propias diferencias de PIB per cápita entre los países de origen y destino ya comentadas. Asimismo, se observa que el efecto es mayor para el caso de la inseguridad alimentaria en destino que la del país de origen. Además, este efecto sería sustancialmente inferior para el caso de las acogidas en condición de refugio (*stock* de refugiados) que para la probabilidad de que existan peticiones de asilo, lo que sería consistente con las conclusiones de algunos estudios que señalan que de las solicitudes de asilo recibidas en el denominado «occidente», solo una parte es aceptada dando lugar al estatus de refugiado (Hatton, 2009).

Los resultados de este estudio arrojan, por tanto, importantes conclusiones de política pública, en la medida en la que confirmarían empíricamente los hallazgos encontrados en otros estudios acerca de que la migración podría estar constituyendo una estrategia para escapar de los efectos de la seguridad alimentaria entre la población africana (FAO, 2016; Concern Worldwide/ Welthungerhilfe, 2000). Así, los inmigrantes partirían en mayor medida de países en los que la inseguridad alimentaria es superior, buscando refugio en otros con mayores niveles de seguridad alimentaria,

siendo de hecho la influencia de la inseguridad alimentaria en destino mayor que la de origen.

Finalmente, nos gustaría reconocer algunas limitaciones de este estudio que creemos pueden constituir interesantes líneas de investigación para futuros trabajos. En este sentido, en nuestro artículo nos hemos centrado en estudiar el denominado margen extensivo, es decir, la probabilidad de que existan los *stocks* de migrantes forzados. Sería, sin embargo, interesante conocer también qué factores pueden afectar al margen intensivo o intensidad de dichos flujos para los cuales otros métodos, como el modelo de gravedad utilizando una distribución del tipo poisson de pseudo-máxima verosimilitud (PPML, por sus siglas en inglés) podría revelarse más adecuado.

Referencias bibliográficas

- ACNUR (2015). *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2015*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>
- ACNUR (2017). *Global Report on Internal Displacement - Global Trends - Forced displacement in 2017*. Geneva.
- Bodvarsson, Ö. B., & Van den Berg, H. (2013). *The Economics of Immigration: Theory and Policy*. Second edition. Dordrecht, New York: Springer.
- Borjas, G. J. (1989). Economic Theory and International Migration. *International Migration Review*, 23(3), 457-485.
- Castles, S., y Miller, M. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Universidad Autónoma de Zacatecas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2016). *Movimientos migratorios en España y Europa*. <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/02/Informe-rutas-migratorias.pdf>
- Comisión Europea (2016). *La UE y la crisis migratoria*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-es>
- Comisión Europea (2018). *Standard Eurobarometer 90 – Autumn 2018 “Public opinion in the European Union, First results”*. Survey conducted by Kantar Public at request of the European Commission.
- Concern Worldwide/ Welthungerhilfe (2000). *Global Hunger Index. Forced migration and Hunger*. Dublin/Bonn.
- Eurostat (2019a). *Estadísticas de migración y población migrante*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?Title=Migration_and_migrant_population_statistics/es#Poblaci.C3.b3n_migrante:_en_la_UE_viv.

- C3.adan_22.2C3.C2.a0millones_de_ciudadanos_de_terceros_pa.C3.adses_a_fecha_de_1_de_enero_de_2018
- Eurostat (2019b). *Estadísticas de migración y población migrante*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?Title=Migration_and_migrant_population_statistics/es
- FAO (2011). *Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria*. <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>
- FAO (2016). *Migration, agriculture and rural development*. <http://www.fao.org/3/a-i6064e.pdf>
- FAO (2017). *Regional Overview of Food Security and Nutrition in Africa 2017. The food security and nutrition–conflict nexus: building resilience for food security, nutrition and peace*. Accra. <http://www.fao.org/3/a-i7967e.pdf>
- FAO, FIDA y PMA (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, Italia.
- FAO, IFAD, IOM y WFP (2018). *The Linkages between Migration, Agriculture, Food Security and Rural Development*. Technical report. <http://www.fao.org/3/CA0922EN/CA0922EN.pdf>
- Gamboa, M. G. (2018). Salida y llegada a Ecuador. Procesos de inserción de los refugiados sirios a la sociedad ecuatoriana. *Repositorio Digital FLACSO*, Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/14649/2/TFLACSO-2018MGGM.pdf>
- Greene, W. (2018). *Econometric Analysis*, 8th ed.; Prentice Hall: Upper Saddle River, NJ, USA.
- Hatton, T. J. (2004). Seeking asylum in Europe. *Economic Policy*, 19(38), 5-62. <https://econpapers.repec.org/repec:bla:ecpoli:v:19:y:2004:i:38:p:5-62>
- Hatton, T. J. (2009). The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why? *The Economic Journal*, 119(535), 183-213.
- Joint Research Center (2018). *International Migration Drivers*. EUR 29333 EN. <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC112622>
- Lee, E. S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 4-57.
- León, A. M. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social*, (7), 59-76.
- Lucas, R. E. (2006). Migration and economic development in Africa: A review of evidence. *Journal of African Economies*, 15(2), 337-395.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (2018). *Las migraciones en África*. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/politicaexteriorcooperacion/Africa/Documents/20180724_ARTICULO.pdf
- OCDE-FAO (2016). *Perspectivas Agrícolas 2016-2025*. https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/ocde-fao-perspectivas-agricolas-2016-2025/agricultura-en-africa-subsa-hariana_agr_outlook-2016-5-es
- OIM (2011). *International Migration Law n°25. Glossary on Migration*. Geneva, IOM.
- OIM (2018). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2018*. Suiza.
- OIM (2019). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020*. Ginebra.
- Pascual, A. (2014). *Las causas estructurales de la inseguridad alimentaria en África del Este: un acercamiento a los factores socioeconómicos, políticos y culturales que obstaculizan el acceso al alimento en la región*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM.
- Pérez, K. (2011). Crisis alimentaria y lucha contra el hambre en el África subsahariana. La cuestionable contribución de los ODM. *Revista de Economía Mundial*, (27), 117-148.
- PMA (2017). *Los orígenes del éxodo: inseguridad alimentaria, conflictos y migración internacional*. Roma.
- PMA, OIM y LSE (2015). *Hambre sin Fronteras. Los Vínculos Ocultos entre Inseguridad Alimentaria, Violencia y Migración en el Triángulo Norte de Centroamérica. Un estudio exploratorio*. Documento no ha sido sometido a una revisión editorial.
- PMA, OIM, BID, FIDA y OEA (2017). *Seguridad alimentaria y emigración: por qué la gente huye y el impacto que esto tiene en las familias que permanecen en El Salvador, Guatemala y Honduras*. Reporte de investigación.
- Rademacher-Schulz, C., Schraven, B., & Salifu, E. (2014). Time matters: shifting seasonal migration in Northern Ghana in response to rainfall variability and food insecurity. *Climate and Development*, 6(1), 46-52.
- Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-235.
- Regassa, N., & Stoecker, B. (2011). Household food insecurity and hunger among households in Sidama district, southern Ethiopia. *Public health nutrition*, 15(7), 1276-1283. · December 2011.
- Sassen, S. (2007). *Una Sociología de la Globalización*.
- Tegegne, A. D., & Penker, M. (2016). Determinants of rural out-migration in Ethiopia: Who stays and who goes? *Demographic research*, 35, 1011-1044.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Econometric Analysis of Cross-section and Panel Data*, 281-344. Second ed. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Ana Felis*

EL PAPEL MULTIDIMENSIONAL DE LA GANADERÍA EN ÁFRICA

Este artículo ahonda en las funciones del ganado mirando al continente africano, donde la tenencia de ganado está ampliamente extendida. El ganado representa mucho más allá de una fuente de leche, huevos y carne. Para grupos como los pastores, es el pilar en torno al cual se organiza su sociedad y economía. Dos características que ayudan a entender la ganadería en África son los numerosos fallos de mercado que lo alejan de una idílica competencia perfecta y la presencia del pastoreo. Las funciones del ganado que recogemos son: alimentación, renta y medio de vida, efectivo, ahorro y depósito de valor, red de seguridad y seguro, multiplicador de la productividad agraria y función social y cultural. Se introduce la discusión de las funciones del ganado como externalidades.

The multidimensional role of livestock in Africa

This article focuses on the different roles of livestock in Africa, a continent where livestock keeping is widespread. Livestock goes beyond milk, eggs and meat. For pastoralism, livestock is the economic and social cornerstone. Two features that help to understand livestock breeding in Africa are the numerous market failures (keeping it distant from an idyllic perfect competition) and pastoralism. The roles of livestock gathered in this article are: food and nutrition, income and livelihood, cash, savings and store of value, insurance and safety net, as multiplier of agricultural productivity, and its social and cultural role. We also discuss the externalities associated with livestock breeding.

Palabras clave: ganadería, África, pastoreo, fallos de mercado, medio de vida, externalidades.

Keywords: livestock, Africa, pastoralism, market failures, livelihood, externalities.

JEL: E20, Q00, Q18.

1. Introducción

El sector pecuario representa, a nivel global, cerca del 35 % del producto interior bruto (PIB) agrícola. Implica, además, una posición muy significativa a nivel social y político (FAOSTA, 2020; Steinfeld, Gerber,

Wassenaar, Castel, Rosales y de Haan, 2006). El impacto del sector ganadero en términos de empleo, reducción de pobreza o medio de subsistencia se extiende por toda la geografía.

La contribución de la ganadería es compleja y multidimensional (Smith, Sones, Grace, MacMillan, Tarawali y Herrero, 2013). Además de la contribución a la dieta del planeta, la actividad ganadera genera una larga lista de impactos directos e indirectos. Estos, pueden ser tanto positivos como perniciosos. Las

* PhD en Economía.

Versión de abril de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.914.7034>

implicaciones van desde la creación de empleo a lo largo de la cadena de valor a la proliferación y extensión de enfermedades zoonóticas.

En el continente africano, el número de animales criados se estima en 438 millones de cabras, 384 millones de ovejas, 356 millones de cabezas bovinas, 1,8 billones de pollos y más de 40 millones de cerdos, 30 de camellos y 30 de asnos, entre otros (FAOSTAT, 2020). En perspectiva, esta población significa el 42 % de la cabaña caprina mundial, el 32 % del ganado ovino del mundo, así como el 24, 8 y 4 % de las cabezas bovinas, de pollos y cerdos, respectivamente. Las proporciones ascienden al 60 y 87 % de la cabaña de asnos y camellos a nivel mundial. Sin embargo, uno de los principales problemas cuando se intenta cuantificar el impacto del sector en el continente es la persistente falta de datos fiables y estandarizados para el sector en multitud de países (Pica-Ciamarra, Baker, Morgan, Zezza, Azzarri, Ly, Nsiima, Nouala, Okello y Ssrugga, 2014).

Hablar del continente africano es un atrevimiento en sí, dada su amplitud y diversidad. En este artículo intentamos agregar en la medida de lo posible para obtener una visión generalizada del papel de la ganadería, siendo conscientes de las diferencias entre regiones, al igual que entre diferentes grupos dentro de un mismo país. Es, por tanto, una dificultad añadida que puede implicar que podamos dejar de lado algún papel esencial de la ganadería o algún grupo o zona. No obstante, esperamos que este artículo sirva para entender los diferentes roles e implicaciones, al menos de una manera somera, que la cría de ganado significa para una parte relevante de la población mundial, en los habitantes del continente africano, bajo riesgo de simplificar la exposición. A esta dificultad, se le suma cierta división en los estudios disponibles. Por ejemplo, Moritz (2013a) cita cómo a raíz del colonialismo del s. XIX, en los estudios sobre el pastoreo del continente, la literatura anglófona se centra en el Cuerno de África y la francófona en África del Oeste.

El objetivo de este artículo, más allá de mostrar la amplia presencia ganadera en África, es la de ahondar

CUADRO 1

PROPORCIÓN DE LA ACTIVIDAD GANADERA EN EL PIB AGRÍCOLA, POR REGIONES, MEDIA 2015-2016 (En %)

| | |
|----------------------------------|----|
| Mundo..... | 34 |
| África | 25 |
| América | 43 |
| Asia..... | 30 |
| Europa | 45 |
| Oceanía..... | 52 |
| Unión Europea..... | 45 |
| Países menos desarrollados | 20 |
| África Oriental..... | 25 |
| África Central..... | 18 |
| África del Norte..... | 38 |
| África del Sur..... | 45 |
| África Occidental | 12 |

FUENTE: FAOSTAT (2020).

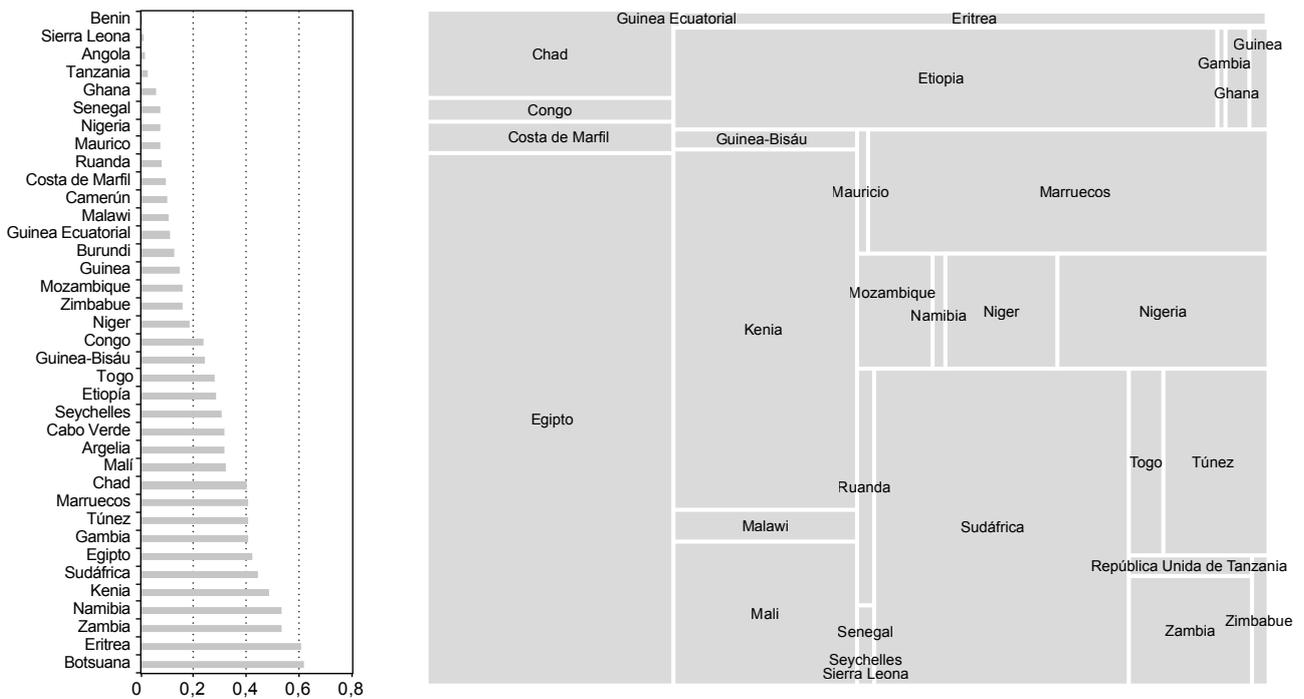
en los múltiples roles de esta y su papel esencial en el modo de vida de muchos de sus habitantes, «mucho más allá de proveedor de carne, leche o huevos» (Smith *et al.*, 2013). El siguiente apartado sintetiza el peso y presencia de la ganadería. Los apartados 3 y 4 muestran dos características de la ganadería en África: sus fallos de mercado y el pastoreo. El apartado 5 repasa los diferentes papeles ejercidos por la ganadería, para concluir en el último apartado.

2. Peso y presencia de la ganadería en el continente

El Cuadro 1 recoge el peso de la ganadería en diferentes regiones. De media, el peso de la ganadería en África es un 25 % de su PIB agrícola, en una tendencia que se espera al alza, siguiendo las proporciones de otras regiones como Europa o Norte América,

GRÁFICO 1

PESO DEL VALOR AÑADIDO DE LA GANADERÍA DENTRO DEL PIB AGRÍCOLA (IZQUIERDA), Y REPRESENTACIÓN DEL VALOR AÑADIDO PECUARIO (USD) DE LOS DIFERENTES PAÍSES PARA EL TOTAL DEL CONTINENTE AFRICANO (DERECHA)



NOTA: La superficie total (derecha) representa el valor añadido de la ganadería en África según las diversas estimaciones nacionales, valorado en USD corrientes, ambas partes se han elaborado con datos de 2016. Son varios los países con lagunas en datos registrados para 2016 a fecha de esta publicación.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos disponibles de FAOSTAT (2020).

donde el porcentaje es más elevado (45 y 46 %, respectivamente). No obstante, dentro del continente africano estos porcentajes tienen una elevada variación, desde un 45 % en África Meridional a un 12 % en África Occidental (FAOSTAT, 2020). El Gráfico 1 nos muestra la escala de peso de la ganadería en el PIB agrícola por países y el mapa de distribución del valor de la ganadería por países en el continente. La enorme variación entre regiones se registra también entre países, donde la ganadería de Botsuana y Eritrea representan por encima del 60 % del PIB agrícola y los datos de Benín y Sierra Leona, en cambio, reflejan un pobre

1 %. No obstante, los autores deben advertir que tanto la escala de porcentajes como el mapa de proporciones del Gráfico 1 adolecen de lagunas de datos para un número significativo de países. Como indican Pica-Ciamarra *et al.* (2014), los datos deben tomarse con cautela dada la constatada falta de datos fiables sobre el sector ganadero en el continente, no solo evidenciándose en lagunas de datos sino haciéndose extensible a posibles infravaloraciones del sector en algunos casos.

Por tanto, dado que las estimaciones de valor añadido del sector son susceptibles no solo a las lagunas relativas a la producción sino a la propia estimación

del valor de la producción, vamos a adoptar un enfoque real para analizar el papel del ganado. Para comprender la presencia ganadera física, utilizamos una normalización extendida en la literatura para agregar datos pecuarios. Se trata de las Unidades de ganado tropical (UGT o LTU, por sus siglas en inglés). La UGT es una unidad ganadera para la estandarización que se refiere al equivalente de 250 kg de peso de animal vivo en los trópicos. Se utiliza generalmente para estandarizar las unidades ganaderas entre diferentes especies y regiones. Para ello, nos valemos de los factores de conversión de cabezas a UGT publicados por FAO (2011). Obtenemos las UGT basándonos en tres grupos de especies principales: ganado vacuno y búfalos, ganado avícola y ganado ovino y caprino.

El Cuadro 2 muestra nuestra aproximación de UGT per cápita. Lo utilizamos como una estimación de la presencia de ganado y, a su vez una medida, de capital ganadero. Si la media global se sitúa en 0,21, el continente africano (0,24) está ligeramente por encima de la media. Este dato resulta significativamente superior a Asia (0,14), continente con el cual se han hecho comparaciones en la literatura en términos de desarrollo ganadero (como ejemplo ver Otte, Pica-Ciamarra y Morzaria, 2019; FAO, 2019). Si tenemos en cuenta que en África el ganado se halla distribuido en una gran mayoría de pequeños productores (Little, Dejene Negassa Debsu y Waktole Tiki, 2014), nos encontramos con una fotografía de los hogares y productores africanos donde la ganadería parece, inicialmente, muy presente¹. Para analizar las diferencias dentro del continente, el Gráfico 2 nos ofrece la composición por especies. En África del Este la presencia de ganado vacuno es muy superior a otras regiones, con más de 2,7 UGT per cápita. Estos datos comprenden el Cuerno de África y países con una presencia muy significativa de ganado vacuno como Etiopía (primer

CUADRO 2

RATIOS AGREGADAS DE UNIDADES GANADERAS TROPICALES PER CÁPITA, POR REGIONES

| | |
|---------------------------------|------|
| Mundo..... | 0,21 |
| África..... | 0,24 |
| América..... | 0,47 |
| Asia..... | 0,14 |
| Europa..... | 0,18 |
| Oceanía..... | 1,07 |
| Unión Europea..... | 0,21 |
| Países menos desarrollados..... | 0,34 |
| África Oriental..... | 2,74 |
| África Central..... | 0,20 |
| África del Norte..... | 0,24 |
| África del Sur..... | 0,29 |
| África Occidental..... | 0,19 |

NOTA: Las Unidades ganaderas tropicales han sido aproximadas con los coeficientes para comparación internacional publicados por FAO (2011).

FUENTE: Elaboración propia basada en FAOSTAT (2020).

productor de ganado del continente en términos de UGT), donde el pastoreo es práctica habitual.

En consecuencia, los datos indican una fuerte presencia física de ganado per cápita en el continente, con especial presencia de ganado vacuno en África del Este.

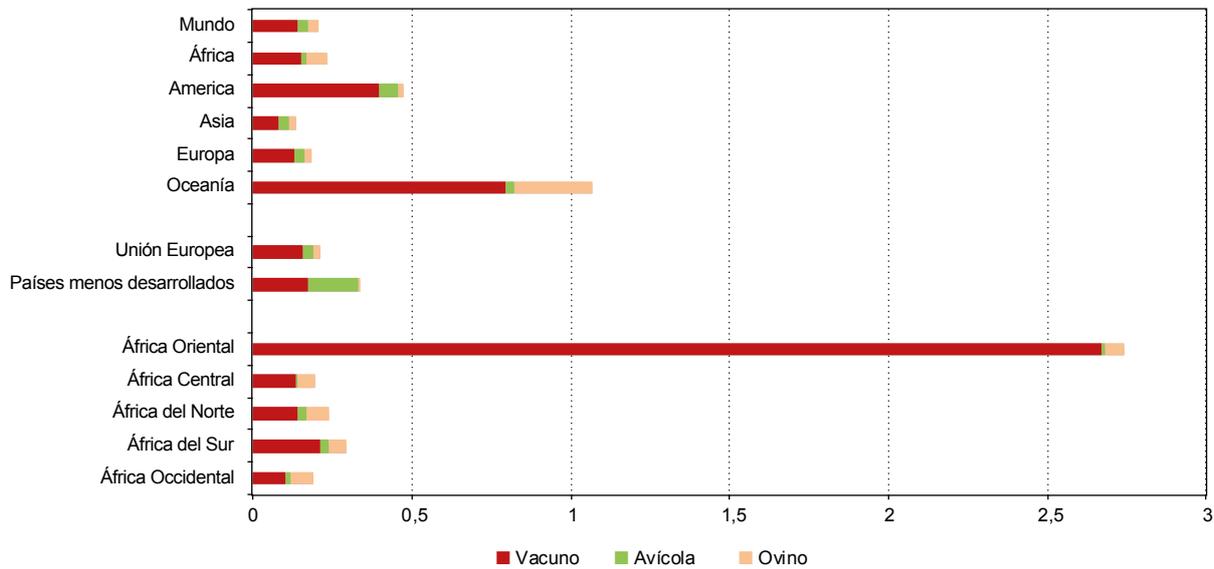
3. La significación de los fallos de mercado y otros rasgos estructurales en los mercados ganaderos

Abdulai (2006) argumenta que los mercados ganaderos en países en desarrollo, y en los países subsaharianos en particular, adolecen de algunos rasgos estructurales como competencia imperfecta, barreras de entrada y largas distancias. Otros fallos de mercado que podemos encontrar en la literatura son, por

¹ El tamaño medio de las explotaciones en Asia —Asia del Sur en particular— es muy reducido, aunque Otte *et al.* (2019) hacen referencia a la destrucción de pequeños productores en los últimos años en Asia.

GRÁFICO 2

RATIOS DE UNIDADES GANADERAS TROPICALES PER CÁPITA, POR REGIONES Y TIPO DE GANADO, 2016



NOTA: Las Unidades ganaderas tropicales han sido aproximadas con los coeficientes para comparación internacional publicados por FAO (2011). «Vacuno» engloba también la cría de búfalo y el grupo «Ovino» representa también el ganado caprino.

FUENTE: Elaboración propia basada en FAOSTAT (2020).

ejemplo, los elevados costes de transacción (Löfgren y Robinson, 1999). Además de estos fallos de mercado, el funcionamiento normal del mercado puede verse alterado por *shocks* asociados con sequías o enfermedades animales (Little *et al.*, 2014).

Si bien es cierto que estos rasgos estructurales condicionan el correcto funcionamiento del mercado —de acuerdo a lo que se conoce como una idílica y poco frecuente competencia perfecta—, otros autores basan su análisis en factores propios de la ganadería como los condicionantes a su particular funcionamiento. Para ello, nos valemos de la exposición de dos ideas, la complejidad del mercado y la aparente falta de respuesta a los incentivos de precios. Sea como fuere, ambas visiones se complementan y facilitan la comprensión de los diferentes roles que juega la ganadería en África.

Bahta y Malope (2014) o Baker y Enahoro (2014) hacen referencia a una complejidad inherente a los mercados ganaderos. El sector ganadero en países en desarrollo es, en general, complejo. Puede serlo bien por el número de factores implicados, bien teóricamente desde el punto de vista de la modelización, o particularmente complejo por las lagunas e imperfecciones del mercado.

Cuando citamos la complejidad de modelización, un argumento presente en la literatura son las decisiones de producción y consumo no-diferenciables del campesino. Las decisiones de granjeros y productores familiares están ligadas a decisiones de producción y venta «no separables», regadas por imperfecciones de mercado y toda una serie de condicionantes (Louhichi y Gómez y Paloma, 2014; Löfgren y Robinson, 1999; De Janvry, Fafchamps y Sadoulet, 1991). Como

ejemplo, tomemos un productor, un hogar con dos vacas y cinco gallinas. Este se beneficiará, entre otros, del consumo y venta de leche y huevos, de la venta de las crías si fuese el caso y, en caso de necesidad, de la venta de las gallinas para la obtención de efectivo, o de las vacas para gastos mayores (como, por ejemplo, la escolarización o el pago de la educación superior de uno de sus hijos), entre otros. Es decir, en un hogar ganadero, las decisiones de producción (maximización del producto) y consumo (maximización de la utilidad) pueden ser «no separables» y tomarse de manera simultánea.

Little *et al.* (2014) nos muestran en su artículo que los pastores no responden a los precios de la manera esperada en otros mercados, y que la razón para la venta de los animales no se basa únicamente en precios, sino que está más relacionado con las condiciones socioeconómicas del momento. Argumentan que la obtención de efectivo es un motivo que domina al de cambios en el precio. De acuerdo a De Janvry *et al.* (1991), las rigideces en la oferta y en los factores (trabajo) podrían acarrear no solo una aparente falta de respuesta a precios sino un comportamiento perverso debido a estos fallos de mercado. Löfgren y Robinson (1999) demuestran la importancia de los elevados costes de transacción para los granjeros, y cómo su reducción redundaría en una mayor respuesta a precios. Es decir, en los mercados ganaderos de una buena parte del continente, nos podemos encontrar con una respuesta solo parcial a los precios, cuando presente de ningún modo.

La agricultura en el continente está dominada por pequeños productores, que proporcionan y ocupan entorno al 80 % del alimento y la tierra cultivable, respectivamente (IFAD, 2010). El tamaño medio de las explotaciones en el Norte del continente está entorno a las 5 Ha, aproximadamente el doble del tamaño medio de las explotaciones en África subsahariana —excluyendo a Sudáfrica— (FAO, 2013). Dixon, Tanyeri-Abur y Wattenbach (2004) estiman que dos tercios de la población rural de África subsahariana son pequeños

granjeros. En Kenia, Nassuima y Nyoike (2014) estiman que alrededor del 90 % de la producción láctea del país proviene de pequeños productores. Yaméogo, Nabassaga y Ncube (2014) advierten tanto del predominio de pequeños productores en la ganadería africana como de su limitada respuesta a precios. Este comportamiento sería más común cuanto más alejado esté el productor medio de una explotación ganadera meramente comercial. Por otro lado, conviene recordar que las pequeñas explotaciones en África son heterogéneas (desde comerciales a puramente de subsistencia), y este factor se obvia en numerosas discusiones del sector (Gollin, 2014).

4. La importancia del pastoreo

La mayor concentración de pastores del mundo se encuentra en el Cuerno de África (Stockton, 2012). Para este sector de la población, la ganadería es la piedra angular, es la base de su subsistencia y modo de vida. Los pastores obtienen una parte significativa de su sustento del ganado (Catley, Lind y Scoones, 2013). Si nos fijamos de nuevo en el Gráfico 2 y en la presencia de reses en África Oriental, podemos apreciar la fuerte presencia del ganado en esta región. En general, Pica-Ciamarra *et al.* (2014) destacan la marcada ausencia de datos estadísticos sobre las variables de entorno al pastoreo (renta, gastos, censos, etcétera), siendo comunidades muy importantes en el Sahel y Cuerno de África.

Para Moritz (2013a), el sector pastoral en África se trata de un sector al que no se le ha prestado la debida atención. Permanece en cierta medida invisible para los *policy-makers* y, en general, es un sector infravalorado. Invisible porque a pesar de que los pastores generan un importante volumen de negocio, incluso de escala internacional, este comercio permanece fuera de las estadísticas oficiales. Se trata de un comercio informal donde muchas veces los movimientos de ganado son regionales o transfronterizos. Por tanto, su registro y control es difícil. Esto alimenta la

infravaloración del volumen de comercio y de negocio. Esta falta de visión y atención lleva consigo carencias de inversión y de apoyo por parte de los gobiernos.

Referenciando a Catley *et al.* (2013) y Moritz (2013a), la figura del pastor en África es la de un individuo dinámico y resiliente y, a la vez, que opera en los márgenes. Primero, las características de dinamicidad y resiliencia se derivan del perfil de un emprendedor ganadero que afronta numerosos riesgos. Estos riesgos pueden ser climáticos —como las persistentes sequías—, o inseguridades y conflictos sociales y tribales. Stockton (2012) argumenta que el aura de conflicto que tradicionalmente se ha relacionado con el pastoreo está justificada por su naturaleza nómada y la necesidad tanto de negociar el acceso a agua y pastos en su trashumancia como la defensa de los recursos del clan. Segundo, la caracterización «en los márgenes» (*in the margins*, en su original en lengua inglesa) podría más bien entenderse como un sector que se encuentra en el filo o la periferia de lo gobierno-céntrico. Representan un agente totalmente alejado de los gobiernos centrales y agencias basadas en este esquema.

El futuro del pastoreo y su vida nómada es uno de los grandes interrogantes vinculados a la cría de ganado en el continente. Herrero, Thornton, Gerber y Reid (2009) creen que una parte del pastoreo tenderá hacia la sedentarización y su transformación hacia sistemas agro-pastorales. Esta transformación se espera debido a la fragmentación de la tierra y la transformación de la sociedad hacia una sociedad más de consumo. Por otra parte, los mismos autores esperan que el pastoreo tradicional continúe en ciertas regiones donde no exista más alternativa que la cría de ganado.

Los autores han considerado pertinente ofrecer una visión de conjunto del pastoreo por tratarse de grupos clave para regiones económicamente desfavorecidas donde —gracias al ganado— se mantiene tanto la población como el comercio, la actividad y desarrollo económico (véase zonas del norte de Kenia como Turkana o Karamoja en el norte de Uganda). No obstante, dado que este artículo no trata de profundizar

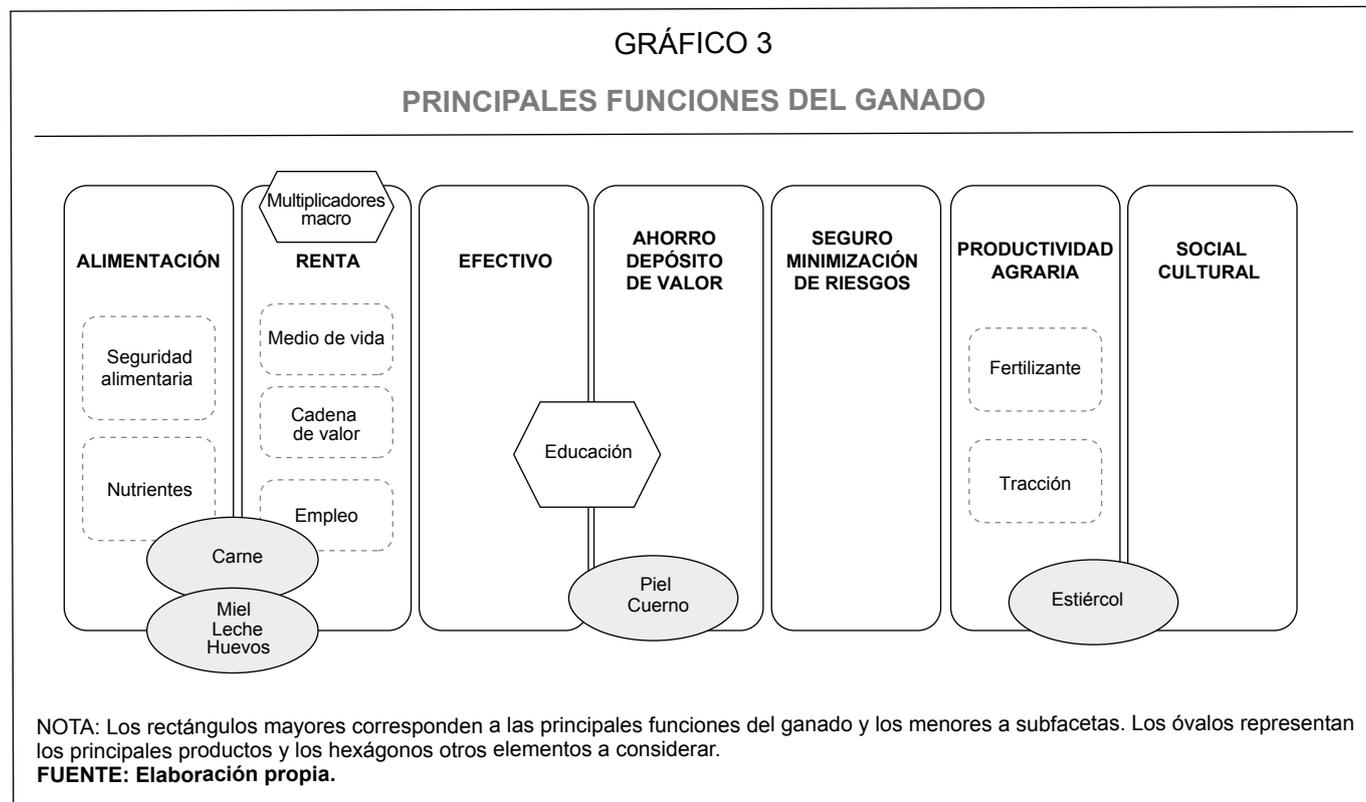
en el papel del pastoreo, sino de caracterizar los roles que el ganado juega en el continente africano, no nos extendemos más en este apartado.

5. El papel multidimensional de la ganadería

En la mayoría de los países del continente, la ganadería representa una parte esencial de la economía, cultura y modo de vida de sus habitantes. Este hecho, no se limita exclusivamente a las zonas rurales como sucede aparentemente en otras zonas del mundo, sino que la ganadería puede estar muy presente dentro de núcleos urbanos y ciudades. Este, por ejemplo, es el caso de la ganadería de pastoreo por parte de los Masáis en Nairobi y sus alrededores, o la extendida presencia de cría de aves en El Cairo, donde se estima que cohabitan cerca de cinco millones de ganado avícola (FAO, 2018a). La agricultura urbana crece a un ritmo incluso mayor que las ciudades (Lee-Smith, 2010) y su alimentación se basa en el pastoreo y los restos de otros cultivos, entre otros (Amadou, Dossa, Lompo, Abdulkadir y Schlecht, 2012). Por ejemplo, Randolph, Schelling, Grace, Nicholson, Leroy, Cole, Demment, Omoro, Zinsstag y Ruel (2007) apuntan a un estudio en dos ciudades nigerianas donde más de la mitad de los hogares urbanos tienen ganado y los picos de mayor tenencia pecuaria se dan en las zonas más densamente pobladas (y con rentas más bajas). La excepción sería la zona de África del Sur, donde el ganado no está tan presente en las zonas urbanas (Crush, Hovorka y Tevera, 2011).

Dependiendo de los países, gran parte de las transacciones ganaderas y su cadena de valor se efectúan en mercados informales. De estas transacciones no queda constancia en ningún tipo de registro, lo cual ayuda a entender por qué en numerosas ocasiones se hace referencia a la infravaloración del tamaño real del sector. En Namibia, Thomas, Togarepi y Simasiku (2014) muestran que la mayoría de los pequeños productores (62 %) prefieren el comercio por canales informales (mercados al aire libre y ventas privadas).

GRÁFICO 3
PRINCIPALES FUNCIONES DEL GANADO



Alimentación

Los alimentos de origen animal (AOA) son ricos en micronutrientes y proteínas complejas. Los AOA contienen además riboflavina, vitamina A, vitamina B₁₂, hierro, zinc, calcio y ácidos grasos (Randolph *et al.*, 2007). El ganado es una fuente de alimentación directa a través de la carne y, muy frecuentemente, por el consumo de productos como la leche o los huevos. Los productos de origen animal ayudan a luchar contra el hambre (privación de alimentos crónica y desnutrición) gracias a la complementación en nutrientes, micronutrientes, vitaminas y metales esenciales. Si bien es cierto que, en numerosos países desarrollados un consumo en exceso de productos de origen animal puede llevar a la obesidad y otros problemas de salud, el aumento de consumo de productos ganaderos en países en desarrollo puede revertir positivamente en menor mortalidad y desarrollo

cognitivo infantil (Herrero *et al.*, 2009). Existe evidencia sólida de que en ambientes rurales de bajos ingresos, la cría de ganado para leche aumenta el consumo de esta y tiene efectos en un mejor crecimiento infantil y en evitar retrasos en el crecimiento de los infantes (FAO, GDP y IFCN, 2020).

La cría de ganado ayuda a garantizar la seguridad alimentaria en los hogares. Los AOA ayudan a paliar los efectos de una dieta limitada, especialmente entre grupos vulnerables —niños, embarazadas y en lactancia y personas con inmunodeficiencia— (Herrero, Grace, Njuki, Johnson, Enahoro, Silvestri y Rufino, 2013). El consumo de alimentos como la leche, se ha demostrado más elevado en los hogares que crían ganado —vacuno, ovino— (FAO, GDP y IFCN, 2020). La literatura tiene tanto evidencias que apoyan que los productores consumen más AOA (Hetherington, Wiethoelter, Negrin y Mor, 2017), como que el sacrificio de ganado para el consumo de carne es infrecuente (Scoones,

1992, en Randolph *et al.*, 2007). Para el Cuerno de África, Smith *et al.* (2013) distinguen entre seguridad alimentaria en condiciones de pobreza (la cual quedaría cubierta con la cría de ganado) y alimentación, y restan importancia a la función «alimentación» en pos de venta de animales o sus productos para obtener efectivo u otros tipos de bienes como estiércol, tracción para el cultivo de tierras, e ingresos para los insumos del campo.

La cría de ganado permite el consumo directo de AOA, por un lado, para cubrir necesidades básicas de alimentación/seguridad alimentaria, y posibilita también mejorar la dieta de los productores gracias a las mayores rentas obtenidas de la ganadería.

Ingresos. Actividad económica y medio de vida

La cría de ganado supone una fuente de ingresos significativa en el mundo. Herrero *et al.* (2009) describen cómo a nivel global, la ganadería es un bien esencial para el bienestar humano y una fuente de sustento y medio de vida. Gracias a un informe comparado de los impactos sobre el medio de vida ganadero en África y Asia, FAO (2019) nos informa de que, en una muestra de países en la zona subsahariana, del 62 al 87 % de los hogares rurales obtienen rentas de los animales. Estas suponen aproximadamente del 15 al 30 % de sus ingresos totales. Otros autores apuntan a una franja más ancha, partiendo del 2 %, así como mayores contribuciones para los sistemas de producción pastorales y para la producción de leche, con 55 y 70 % de su renta total, respectivamente (Staal, Poole, Baltenweck, Mwacharo, Notenbaert, Randolph, Thorpe, Nzuma y Herrero, 2009). La contribución variará, entre otros factores, en función del tipo de sistema productivo. FAO, GDP y IFCN (2018) realizan una revisión detallada de la literatura sobre el sector lechero y pobreza y llegan a la conclusión de que existe evidencia suficiente como para afirmar que la cría de ganado para leche causa un aumento de la riqueza, en esta dirección causal.

Además de como fuente de ingresos para empresas y hogares productores, a través de la cadena de valor se generan numerosos efectos multiplicadores en ingresos y trabajo: Otte, Costales, Djikman, Pica-Ciamarra, Robinson, Ahuja, Ly y Roland-Holst (2012) realizan un estudio de los efectos de la cría de ganado a través del estudio de los multiplicadores. Sus resultados muestran que la cría de ganado tiene un efecto multiplicador en la renta de los hogares mayor que los cultivos, el sector manufacturero e incluso los servicios. Son, por tanto, un factor importante en la generación de renta de los hogares, bien directamente o través de la cadena de valor. La revisión de la literatura llevada a cabo por FAO, GDP y IFCN (2018) revela que la producción láctea tiene un impacto positivo sustancial tanto en el bienestar de los hogares como a nivel de comunidad, y que este crea una considerable cantidad de empleos tanto directos como indirectos. Para el caso de la producción lechera, la generación de efectos indirectos e inducidos son por lo menos de tanta importancia como los impactos directos en creación de empleo (FAO, GDP y IFCN, 2018).

Efectivo, gastos corrientes y educación

El ganado en África es una fuente segura y accesible de efectivo. Los tenedores de ganado deben decidir entre la venta de AOA derivados de su ganado, su consumo, la venta del animal o, en última instancia, su sacrificio (menos frecuente). Smith *et al.* (2013) nos dicen que la población pobre tiende a obtener ingresos antes que consumir los AOA que producen. Little *et al.* (2014) argumentan que las necesidades de efectivo de los pastores son un motivo que domina a precio como impulso de venta, y que esta puede aumentar en épocas de baja producción de leche para la compra de alimentos. Entre los pastores, el total de efectivo de la renta es, en ocasiones, más elevado entre los sectores más pobres que en los hogares más ricos. La justificación se hallaría en que los pastores darían prioridad a la producción de leche y reproducción, sobre la

venta de ganado. Así, parece ser que la venta para la obtención de efectivo, sea en forma de venta de leche o venta de pollos o gallinas, es una forma ampliamente aceptada de monetizar los beneficios de la ganadería.

Son varios los autores que citan la obtención de efectivo para gastos corrientes como uno de los papeles primordiales de la ganadería en gran parte del continente. Los motivos se hallan en la compra de comida, ropa, medicinas o servicios sanitarios y educación (Devendra y Chantalakhana, 2002; Little *et al.*, 2014; Staal *et al.*, 2009). Las aves de corral son consideradas una forma de ahorro o monedero «con patas», sirven para socorrer a las familias en las necesidades diarias de efectivo. Como ejemplo, las aves de corral pueden ser vendidas a los intermediarios locales para obtener medicinas cuando algunos de los niños de la familia enferma (Devendra y Chantalakhana, 2002).

El ganado, respecto a la población infantil y la educación, presenta una dicotomía: por un lado, en parte del continente son los niños quienes dedican parte de su tiempo a la cría de ganado (generalmente pequeño ganado) (Waters-Bayer y Letty, 2010). Por otra parte, la ganadería puede ser una fuente sustancial para financiar su educación. Son numerosos los estudios que registran porciones significativas de los ingresos ganaderos destinados para pagar las tasas de escolarización o como uno de los principales motivos para la tenencia de ganado (FAO, 2018b; Smith *et al.*, 2013; Thomas *et al.*, 2014). Por ejemplo, en Tanzania más de un cuarto de los ingresos del ganado vacuno se destinan a tasas de escolarización (Chenyambuga, Jackson, Ndemanisho y Komwihangilo, 2014), y supera el 30 % en determinados distritos de Kenia (Kosgey, Rowlands, Van Arendonk y Baker, 2008).

Ahorro y depósito de valor

Como hemos mencionado anteriormente, Little *et al.* (2014) argumentan que la venta de ganado está basada principalmente en las necesidades de efectivo y la situación socioeconómica de los tenedores

de ganado. En particular, es la necesidad de efectivo para la compra de comida, bienes para el hogar o para cubrir *shocks* inesperados, uno de los principales motivos de venta de animales entre los pastores.

Devendra y Chantalakhana (2002) encuentran relación entre el tamaño del animal y el ahorro. Si los grandes rumiantes (búfalos y vacuno) están muy relacionados con la estabilidad de la explotación, los animales medianos (pequeños rumiantes y porcino) son ahorros a medio plazo. Los animales más pequeños (avicultura y pequeños roedores) están vinculados a un ahorro convertible fácilmente en efectivo y tienen considerable importancia para la seguridad alimentaria de la familia.

La autora de este artículo, gracias a entrevistas personales con pastores de la etnia Masái, recoge cómo los grandes rumiantes (ganado vacuno) son vistos y reservados por los pastores como un ahorro para gastos mayores, como la educación universitaria de los hijos. Son, en cierta manera, un depósito de valor que rinde sus frutos en el día a día y que se reservan para gastos de cierta importancia a medio plazo.

Njuki y Sanginga (2013) consideran al ganado como uno de los más importantes activos diferentes a la tierra en los portafolios de activos rurales. Estos son un común activo de tenencia en zonas rurales que proporciona retornos en forma de crías, consumo y venta de AOA, y su utilización para cultivos mixtos (cultivo-ganado). Además, pueden acumularse en tiempos de bonanza y venderse en tiempos difíciles. Metaferia, Cherenet, Abnet, Tesfay, Abdi y Gulilat (2011) recomiendan para Etiopía la contabilización del ganado como capital explícitamente para el cálculo del PIB y las remuneraciones de su servicio, no solo en el sector ganadero, sino en otros sectores de su economía.

En un estudio llevado a cabo en Kenia, Tanzania y Mozambique, Njuki y Mburu (2013) encontraron que el ganado contribuía al 51,9 %, 59,1 % y 84,7 % del total de activos mobiliarios, respectivamente. Las desigualdades las atribuyen a las diferencias de los sistemas productivos ganaderos. Dada la dificultad de acceso

a servicios financieros en determinadas zonas pobres rurales, el ganado gana importancia como depósito de valor. Se trata, pues, de un activo financiero de alta disponibilidad, liquidez y, es a la vez, un capital (tal y como hablamos en el apartado 2, un capital ganadero) que permite la acumulación de riqueza y el ahorro.

Seguro y amortiguación del riesgo.

Un mecanismo de resiliencia

La capacidad de acumular ganado (y ampliar la cabaña) en tiempos de bonanza y vender esos activos ganaderos en tiempos inciertos se puede asimilar a la de amortiguación de riesgo o seguro (Njuki y Sanginga, 2013). Bahta y Malope (2014) destacan —dentro de las múltiples dimensiones del ganado— su faceta de estrategia para la reducción del riesgo en tiempos de sequía o enfermedades. El ganado provee una red de seguridad en tiempos de necesidad, tanto por su posible transformación en liquidez, como estrategia de diversificación en la producción alimentaria (Freeman, Kaitibie, Moyo y Perry, 2007). Moritz (2013b) y McMillan y Harlow (1991) ilustran la práctica común de transferencia de ganado como red de seguridad en las comunidades pastoras de África Occidental y Oriental.

En ciertas comunidades muy ligadas a la ganadería, el ganado ofrece una capacidad de resiliencia superior. Según Turner, McPeak y Ayantunde (2014) en períodos de sequías recurrentes como los ocurridos en el Sahel a principios de los años setenta, la ganadería ofrece ventajas sobre los cultivos por su menor riesgo al poder mover el ganado a zonas con más lluvias. El aumento de las sequías recurrentes puede hacer del ganado un activo clave para la capacidad de adaptación frente a estas situaciones adversas, cada vez más frecuentes y prolongadas.

Por tanto, en regiones donde el riesgo ante la adversidad climática (p. ej., sequías recurrentes) es elevado, la cría y acumulación de ganado resulta una respuesta lógica y resiliente. A la vez, resulta comprensible que

los agentes económicos valoren esta faceta del ganado como seguro o red de seguridad. Sería pues, una variable más para las decisiones de venta o tenencia de ganado. Esto, estaría en línea con diversos autores que indican cómo muchos ganaderos (o simplemente familias que crían ganado en sus casas) no venden los animales respondiendo únicamente a cambios de precios, sino que consideran que estos animales les ofrecen varias «externalidades» que no se ven reflejadas en el precio de mercado.

Sinergias en sistemas mixtos agro-ganaderos (fertilizante y tracción animal) y combustible

Bahta y Malope (2014) encuentran una mayor eficiencia en las granjas mixtas (cultivos-ganadería) por posibles sinergias entre las dos actividades. El estiércol utilizado como fertilizante aumenta los nutrientes del suelo, si bien es cierto que los nutrientes del estiércol pueden ser beneficiosos para un lugar y, en cambio, contaminantes para otro (Herrero *et al.*, 2013).

Numerosos autores recogen el aumento de la productividad en los sistemas mixtos (cultivo-ganado), siendo las cosechas mucho más productivas gracias al uso del estiércol y a la tracción animal para trabajar la tierra, que con la excepción de África del Sur —donde el uso de tractores está relativamente más extendido—, es más eficiente que el laboreo a mano. El uso de animales, además, evita los gastos del uso de tractores cuando estos estén disponibles (FAO, 2019; Devendra y Chantalakhana, 2002). Sheahan y Barrett (2014) describen un uso limitado de los fertilizantes en África subsahariana (29 y 35 %, orgánicos e inorgánicos) aparentemente demasiado bajo para mantener la fertilidad del suelo.

A nivel global, el ganado proporciona tracción a casi un cuarto del área cultivada (Devendra, 2010). En Etiopía, la producción agraria se apoya ampliamente en la tracción animal, aunque parece haber un vacío en cuanto a estimaciones del valor de fertilizantes y uso de los animales para roturar la tierra (Metaferia *et al.*,

2011). Dado que el mayor número de pobres rurales que crían animales los tienen en un régimen mixto de cultivo y ganado (Devendra y Chantalakhana, 2002), el aumento de productividad puede ser beneficioso para reducir la pobreza.

Las ventajas del uso del estiércol seco como combustible incluyen su bajo coste, disponibilidad, alivio de la presión sobre los recursos madereros, eficiencia y sostenibilidad. Las desventajas radican en las condiciones de su utilización: cocinas ineficientes y contaminantes que ponen en riesgo la salud de sus usuarios. Si bien el uso de estiércol como combustible es limitado en términos generales en el continente (1,2 %), en determinados países es especialmente importante. Las estimaciones en África subsahariana del uso de estiércol (dentro del total de combustibles) son del 87 % en Sierra Leona, 10 % para Eritrea, 7 % en Etiopía, 8 % en Lesoto, y 2 % en Níger y Mali, (Banco Mundial, 2014). El uso se eleva en el quintil más pobre de la población (Gráfico 4). Metaferia *et al.* (2011) también para el caso de Etiopía, recogen la forma en que el uso tradicional y extendido de las tortas de estiércol como combustible de biomasa (por ejemplo, para cocinar) es considerado como valor económico principal del estiércol por la Autoridad Etíope de Energía. Estos datos, sin embargo, deben considerarse con cautela dada la amplia incertidumbre sobre las estadísticas energéticas (Belward Bisselink, Bódis, Brink, Dallemand, De Roo, Huld, Kayitakire, Mayaux, Moner-Girona y Ossenbrink, 2011). En el Norte del continente, el uso de estiércol como combustible es también utilizado en las zonas rurales. Está documentado como en los años ochenta, en el Egipto rural, la quema de estiércol y residuos de cosecha superaba los tres cuartos de la energía bruta consumida (El-Din, MN, El-Lakkni, Abdel-Nabey, El Sabbah y El-Shimi, 1984, en El-Shimi y Arafa, 1985).

Estatus social y valor cultural

En numerosas culturas, los tenedores de ganado prefieren la acumulación de un número sustancial

de cabezas de ganado a la comercialización y venta, puesto que es un claro signo de prestigio y estatus social. Puede, por tanto, estar relacionado con el liderazgo en la comunidad. Thornton (2010) cita el importante rol social y cultural del ganado. De acuerdo a Owen, Kitanyi, Jayasuriya y Smith (2005, citado en Thornton, 2010), en numerosas regiones de África es el ganado quien define parcialmente las relaciones sociales, de la misma manera que la cabaña ganadera de un hogar puede dar cierto relieve social. Es práctica común el compartir animales con otros, bien para afianzar relaciones sociales o como ritual-costumbre en forma de dote, asistencia familiar o préstamos.

El sacrificio de animales está vinculado a hechos culturales y sociales. Por ejemplo, Scoones (1992, en Randolph *et al.* 2007) encontró que el sacrificio en casa era inusual si no era por motivos de enfermedad o improductividad del ganado, o para ceremonias. Del mismo modo, Ayele y Peacock (2003), gracias a un estudio vinculado a un programa de desarrollo caprino en Etiopía, encontraron que los sacrificios de animales en casa se debían un 37 % a festividades y un 63 % para eventos como funerales o cumpleaños.

En Galvin, Robin, Behnke y Hobbs (2008), se hace referencia a cómo un entorno cambiante hacia una economía más monetaria y con presiones crecientes sobre los recursos puede derivar en cambios sociales (incluidos cambios problemáticos) en comunidades que viven del pastoreo.

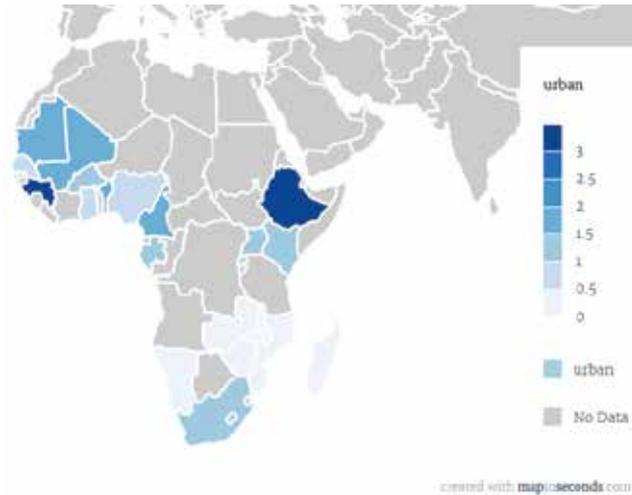
6. Funciones del ganado como externalidad

Algunos de los diferentes roles del ganado son, para el tenedor, en cierta medida, asimilables a externalidades. No externalidades en tanto que afecten a terceras personas, sino más bien en cuanto a aportaciones positivas o negativas, bienes o males, que no se ven recogidas en el precio, pero afectan al bienestar de los individuos. En este caso, el precio recogería parcialmente la función de seguro que una cabaña caprina puede ofrecer en caso de sequía prolongada frente a

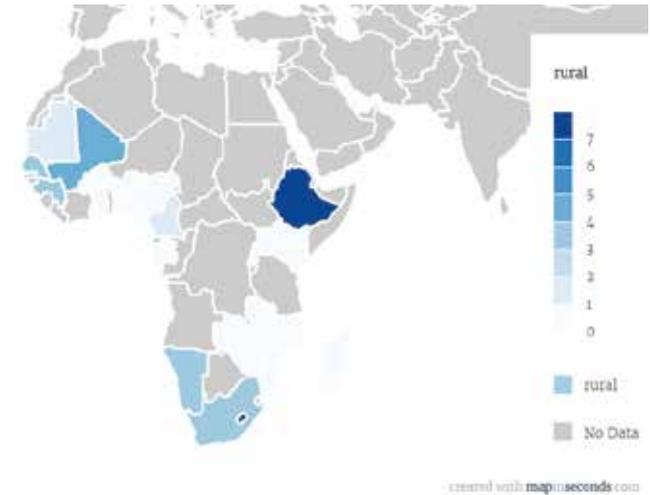
GRÁFICO 4

DATOS NACIONALES DISPONIBLES SOBRE USO DE RESIDUOS/ESTIÉRCOL/OTROS
COMO COMBUSTIBLE PARA COCINAR
(En % de población)

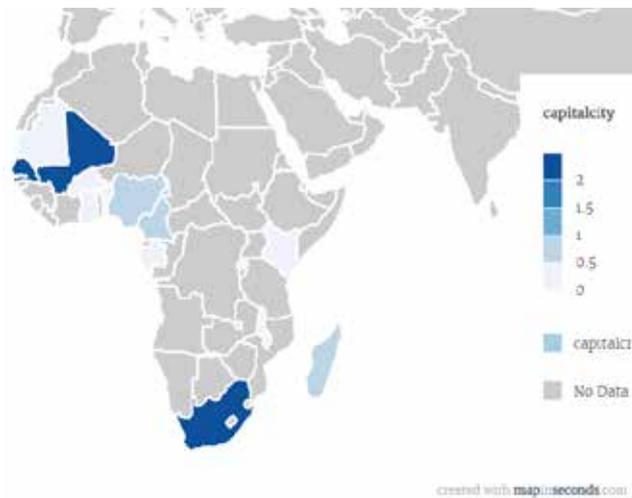
(A) Población urbana



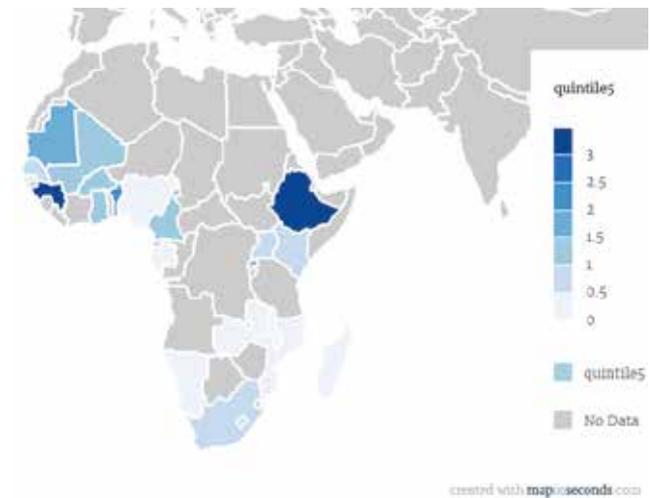
(B) Población rural



(C) Capital del país



(D) 5° quintil
(Quintil más pobre de la población)



FUENTE: Elaborado a partir de los datos de Banco Mundial, DataBank (2020). Base de datos: Africa Infrastructure: National Data. Uso de los últimos datos disponibles (2008, más reciente).

un cultivo tradicional. Podemos, por tanto, asemejar parcialmente algunas de estas funciones con externalidades (generalmente positivas) que el ganado ofrece a sus tenedores.

Esta reflexión estaría precisamente en línea con la literatura recabada en el apartado 3 sobre fallos de mercado. Esta literatura recoge cómo en numerosas ocasiones (y especialmente en el caso de los pastores) los tenedores de ganado no responden únicamente ante cambios de precio para tomar sus decisiones de compra o venta de ganado. Entre los motivos para la venta que hemos recogido, se cita la necesidad de efectivo o como signo de estatus social. En esta observación, cabe considerar cómo algunas de las diferentes funciones podrían acercarse más a externalidades del ganado (podrían ganar importancia) cuanto más carecía de otros tipos de capital mobiliario y servicios haya en la sociedad. Nos referimos a las funciones de seguro y financieras, agronómicas, culturales o incluso de uso de subproductos. En sociedades con una amplia gama de activos financieros y servicios disponibles, las diferentes funciones del ganado podrían no afectar tanto al bienestar de los tenedores de ganado y, por tanto, no asemejarse tanto a una externalidad positiva. Del mismo modo, en sociedades donde el ganado sea uno de los pocos bienes de capital mobiliario a disposición, las diferentes funciones del ganado podrían ser más y más importantes para la sociedad y los tenedores, y asimilarse cada vez más a una externalidad positiva.

Sin embargo, al describir los diferentes roles, quedan fuera de este análisis otro tipo de consecuencias (directas e indirectas) de la ganadería que pueden afectar tanto positivamente como negativamente a la población y al ambiente, externalidades en sentido estricto. En este caso, hablaríamos de externalidades negativas. Una de las posibles consecuencias negativas del ganado se hizo ampliamente conocida gracias a la publicación «La larga sombra del ganado» (Steinfeld *et al.*, 2006). La publicación trae a la luz cómo el ganado a nivel global contribuye al 18 % de

las emisiones de gases de efecto invernadero antropogénicas. Esta contribución es en forma de CO₂, N₂O y metano. Ahora bien, tal y como apuntan Herrero *et al.* (2009), existen grandes diferencias de emisión entre regiones y hay que evaluar los beneficios frente a las emisiones de los pequeños productores de sistemas mixtos cultivo-ganado, agro-pastorales y pastores, que son colectivos con una limitada huella medioambiental.

Por otra parte, el ganado es una fuente de posibles zoonosis. Un contacto humano-animal doméstico-animal salvaje, con limitadas medidas sanitarias y de control, puede ser tanto el origen como el vector de transmisión de numerosas enfermedades para los humanos. Otte, Roland-Holst, Pfeiffer, Soares-Magalhaes, Rushton, Graham y Silbergeld (2007) analizan cómo el ganado supone un riesgo de salud animal y humana y cómo este riesgo es una externalidad no reflejada en los costes de producción. Argumentan, por un lado, la forma en que esta externalidad no se refleja en incentivos públicos para implementar medidas de bioseguridad (difícil de aplicar en países donde el presupuesto público es limitado) y, por otro, plantean el modo en que un cambio a una producción animal industrial hace emerger bacterias resistentes a medicamentos o quizás, queda por ver, a la emergencia de nuevas cepas de virus.

7. Conclusión

La ganadería en el continente africano es un sector clave. Es clave en tanto forma de vida, actividad económica, red para la seguridad alimentaria y un largo etcétera. Además, sus efectos multiplicadores sobre los ingresos han demostrado ser mayores que los de otros sectores (Otte *et al.*, 2012). La ganadería en África es un sector complejo, a la par, por: *i*) el significado de cada una de las facetas y funciones simultáneas del ganado; y *ii*) la presencia de diversos fallos de mercado, sea bien por las propias características del bien o las condiciones estructurales de los mercados.

En este artículo, se analizan los diferentes roles de la ganadería. El primero es la alimentación. El aporte en vitaminas, proteínas complejas y minerales que aportan los alimentos de origen animal contribuyen a la seguridad alimentaria y favorecen el desarrollo infantil, entre otros. Segundo, el ganado es una fuente de ingresos y riqueza para una gran parte de la población africana. Para los grupos pastores, el ganado puede suponer la gran mayoría de sus ingresos. Gracias a estos ingresos, mejora la alimentación (retroalimentación renta-mejor dieta-mejor salud). A nivel macro y a través de los multiplicadores, la ganadería ejerce un gran impacto a nivel económico y de empleo, superior a otros sectores —cultivos, manufacturas, etc.— (Otte *et al.*, 2012). Tercero, el ganado es una fuente de efectivo para las familias. La posibilidad de poder abordar gastos corrientes de alimentación, medicinas, comida y educación —entre otros—, figuran entre los principales motivos de tenencia de ganado entre pastores (Little *et al.*, 2014). Cuarto, en un entorno rural donde el acceso a servicios financieros puede estar limitado, la tenencia de ganado es equiparable a la función de ahorro y depósito de valor. El tamaño del ganado (grandes rumiantes, animales medianos y pequeños como aves de corral) define el horizonte temporal del ahorro, del largo al corto plazo. Quinto, el ganado es un instrumento de resiliencia y minimización de riesgos. Actúa, por tanto, como un seguro o red de seguridad ante sequías u otras crisis. Sexto, el binomio ganadería-cultivo (muy común entre la población pobre rural), aumenta la productividad de los cultivos gracias al uso del estiércol como abono y al uso de los animales como tracción cuando no existe maquinaria mecánica. Finalmente, el papel cultural y social del ganado es clave para sociedades que se articulan entorno a la gestión y pastoreo del ganado, y continúa siendo, de una forma amplia, esencial para ritos y celebraciones.

Sea bien porque la ganadería es una actividad muy extendida por todo el continente, o sea por sus múltiples funciones, la realidad es que la actividad pecuaria está muy presente, tanto en su rol financiero como

productor. Su presencia, más allá de ser consustancial a numerosos grupos (véase pastoreo) y modo de vida, tiene —como hemos visto— una significativa capacidad de arrastre económico, extendiendo sus efectos a una proporción aún mayor de la población. Puede, además, aumentar la rentabilidad y eficacia de los sistemas agrarios y juega un papel destacado en la financiación de la educación. El ganado, más allá de carne, huevos o leche, representa alimento presente y futuro, y sustento económico (también presente y futuro) gracias a sus funciones como depósito de valor, seguro y red de seguridad ante *shocks* inesperados. Ayuda a engrasar el intercambio económico gracias a su elevada liquidez y es una pieza esencial en ritos y celebraciones por su función dentro del tejido social y cultural. Por tanto, en una visión de conjunto, podemos decir que el valor del ganado va mucho más allá del animal y sus productos, siendo un bien altamentepreciado por sus tenedores a causa de sus múltiples funciones.

En este artículo introducimos la idea de que determinadas funciones del ganado sean asimilables a externalidades (generalmente, positivas). En este sentido, cabe señalar que las funciones realizadas por el ganado y sus efectos sobre el bienestar aumentan cuanto más carecía de otros tipos de capital mobiliario y servicios haya en la sociedad. En sociedades con una amplia gama de activos financieros y servicios disponibles, las diferentes funciones del ganado podrían no afectar tanto al bienestar de los tenedores de ganado. Del mismo modo, en sociedades donde el ganado sea uno de los pocos bienes de capital mobiliario a disposición, las diferentes funciones del ganado podrían ser más y más importantes para la sociedad y los tenedores.

Sea como fuere, teniendo en cuenta tanto los amplios efectos positivos de la cría de ganado como las posibles implicaciones negativas, el ganado en el continente africano continúa siendo un sector clave y sustento (no solo económico) de una población numerosa.

Referencias bibliográficas

- Abdulai, A. (2006). Spatial Integration and Price Transmission in Agricultural Commodity Markets in Sub-Saharan Africa. In A. Sarris, & D. Hallam (Eds), *Agricultural Commodity Markets and Trade: New Approaches to Analyzing Market Structure and Instability* (pp. 163-186). Edward Elgar Publishing.
- Amadou, H., Dossa, L. H., Lompo, D. J. P., Abdulkadir, A., & Schlecht, E. (2012). A comparison between urban livestock production strategies in Burkina Faso, Mali and Nigeria in West Africa. *Tropical Animal Health and Production*, 44(7), 1631-1642. <https://doi.org/10.1007/s11250-012-0118-0>
- Ayele, Z., & Peacock, C. (2003). Improving access to and consumption of animal source foods in rural households: the experiences of a women-focused goat development program in the highlands of Ethiopia. *The Journal of Nutrition*, 133(11), 3981S-3986S.
- Bahta, S., & Malope, P. (2014). Measurement of competitiveness in smallholder livestock systems and emerging policy advocacy: An application to Botswana. *Food Policy*, 49, 408-417.
- Baker, D., & Enahoro, D. (2014). Policy analysis and advocacy for livestock-based development: The gap between household-level analysis and higher-level models. *Food policy*, 49, 361-364.
- Banco Mundial (2014). *Clean and improved cooking in Sub-Saharan Africa: A landscape report*. Washington, USA: The World Bank Group.
- Banco Mundial, DataBank (2020). Base de datos. Africa Infrastructure: National Data.
- Belward, A., Bisselink, B., Bódis, K., Brink, A., Dallemand, J. F., De Roo, A., Huld, T., Kayitakire, F., Mayaux, P., Moner-Girona, M., Ossenbrink, H., Pinedo, I., Sint, H., Thielen, J., Szabó, S., Tromboni, U., & Willemen, L. (2011). Renewable energies in Africa. *JRC Scientific and Technical Reports*.
- Catley, A., Lind, J., & Scoones, I. (Eds) (2013). *Pastoralism and Development in Africa: Dynamic Change at the Margins*. London: Routledge and Earthscan. Pp. 295. ISBN-13: 978-0-415-54071-1 (hardcover), ISBN-13: 978-0-415-54072-8 (paperback), ISBN-13: 978-0-203-10597-9 (e-book).
- Chenyambuga, S. W., Jackson, M., Ndemaniho, E. E., & Komwihangilo, D. M. (2014). Profitability and contribution of small-scale dairy goat production to income of smallholder farmers in Babati and Kongwa districts, United Republic of Tanzania. *Livestock Research for Rural Development*, 26-27.
- Crush, J., Hovorka, A., & Tevera, D. (2011). Food security in Southern African cities: The place of urban agriculture. *Progress in Development Studies*, 11(4), 285-305.
- De Janvry, A., Fafchamps, M., & Sadoulet, E. (1991). Peasant Household Behaviour with Missing Markets: Some Paradoxes Explained. *The Economic Journal*, 101(409), 1400-1417.
- Devendra, C. (2010). *Small farms in Asia: Revitalising Agricultural Production, Food Security and Rural Prosperity*. Kuala Lumpur, Malaysia: Academy of Sciences Malaysia.
- Devendra, C., & Chantalakhana, C. (2002). Animals, poor people and food insecurity: opportunities for improved livelihoods through efficient natural resource management. *Outlook on Agriculture*, 31(3), 161-175.
- Dixon, J., Tanyeri-Abur, A., & Wattenbach, H. (2004). *Framework for analyzing impacts of globalization on smallholders*. FAO Agricultural Management, Marketing and Finance Occasional Paper. <http://www.fao.org/docrep/007/y5784e/y5784e02.htm>
- El-Din, A., MN, I. R., El-Lakkni, H., Abdel-Nabey, M., El Sabbah, M., & El-Shimi, S. A. (1984). Rural Energy in Egypt: a survey of resources and domestic needs. In The International Conference on State of the Art in Biogas Technology Transfer and Diffusion. In: S. A. El-Shimi, & S. Arafa (Eds.), *Biogas technology transfer to rural communities in Egypt*, 96(10), 10.
- FAO (2011). *Guidelines for the preparation of livestock sector reviews*. Animal Production and Health Guidelines, (5). Rome.
- FAO (2013). *Smallholders and Family Farmers (Fact sheet)*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome. <http://www.fao.org/docrep/018/ar588e/ar588e.pdf>
- FAO (2018a). *Livestock production systems spotlight Egypt. Cattle and buffaloes and poultry sectors*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Cairo.
- FAO (2018b). *World Livestock: Transforming the livestock sector through the Sustainable Development Goals*. Rome. 222 pp. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. ISBN 978-92-5-130883-7.
- FAO (2019). *Africa Sustainable Livestock 2050 - Livestock sector development in Asia and sub-Saharan Africa – A comparison of livelihoods impacts*. Rome. 30 pp. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
- FAO, GDP, & IFCN (2018). *Dairy Development's Impact on Poverty Reduction*. Chicago, Illinois, USA. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO; ISBN 978-3-00-059842-5 (FAO).
- FAO, GDP, & IFCN (2020). *Dairy's Impact on Reducing Global Hunger*. Chicago, Illinois, USA. ISBN 978-92-5-132113-3
- FAOSTAT (2020). Database. <http://www.fao.org/faostat/>
- Freeman, A., Kaitibie, S., Moyo, S., & Perry, B. (2007). Livestock, livelihoods and vulnerability in selected SADC countries (Lesotho, Malawi and Zambia). *International Livestock Research Institute, Research Report*, 8.
- Galvin, K. A., Robin, S. R., Behnke, R. H., & Hobbs, N. T. (2008). *Fragmentation in semi-arid and arid landscapes*.

- Consequences for Human and Natural Systems*. Dordrecht, The Neth.: Springer.
- Gollin, D. (2014). *Smallholder agriculture in Africa*. IIED Working Paper. London: IIED.
- Herrero, M., Thornton, P. K., Gerber, P., & Reid, R. S. (2009). Livestock, livelihoods and the environment: understanding the trade-offs. *Current Opinion Environmental Sustainability*, 1(2), 111-120.
- Herrero, M., Grace, D., Njuki, J., Johnson, N., Enahoro, D., Silvestri, S., & Rufino, M. C. (2013). The roles of livestock in developing countries. *Animal*, 7(s1), 3-18.
- Hetherington, J. B., Wiethoelter, A. K., Negin, J., & Mor, S. M. (2017). Livestock ownership, animal source foods and child nutritional outcomes in seven rural village clusters in Sub-Saharan Africa. *Agriculture & Food Security*, 6(1), 9. <https://doi.org/10.1186/s40066-016-0079-z>
- IFAD (2010). *Rural Poverty Report 2011*. International Fund for Agricultural Development (IFAD), Rome.
- Kosgey, I. S., Rowlands, G. J., Van Arendonk, J. A. M., & Baker, R. L. (2008). Small ruminant production in smallholder and pastoral/extensive farming systems in Kenya. *Small Ruminant Research*, 77(1), 11-24.
- Lee-Smith, D. (2010). Cities feeding people: an update on urban agriculture in equatorial Africa. *Environment and Urbanization*, 22(2), 483-499.
- Little, P. D., Debsu, D. N., & Tiki, W. (2014). How Pastoralists Perceive and Respond to Market Opportunities: The Case of the Horn of Africa. *Food Policy*, 49, 389-397.
- Löfgren, H., & Robinson, S. (1999). Nonseparable farm household decisions in a computable general equilibrium model. *American Journal of Agricultural Economics*, 81(3), 663-670.
- Louhichi, K., & Gómez y Paloma, S. (2014). A farm household model for agri-food policy analysis in developing countries: Application to smallholder farmers in Sierra Leone. *Food Policy*, 45, 1-13.
- McMillan, D. E., & Harlow, J. (Eds) (1991). *Anthropology and food policy: human dimensions of food policy in Africa and Latin America*, 24. University of Georgia Press.
- Metaferia, F., Cherenet, T. G., Abnet, F., Tesfay, A., Abdi, J., & Gulilat, W. (2011). *A review to improve estimation of livestock contribution to the national GDP*.
- Moritz, M. (2013a). Review of "Pastoralism and Development in Africa: Dynamic Change at the Margins" edited by Andy Catley, Jeremy Lind, and Ian Scoones. *Pastoralism*, 3, 19. <https://doi.org/10.1186/2041-7136-3-19>
- Moritz, M. (2013b). Livestock Transfers, Risk Management, and Human Careers in a West African Pastoral System. *Human Ecology*, 41(2), 205-219. Retrieved April 20, 2020, from www.jstor.org/stable/24015694
- Nassuima, D., & Nyoike, N. (2014). *Milk production and marketing in Kenya: a Preliminary survey report 2013*.
- Njuki, J., & Mburu, S. (2013). Gender and ownership of livestock assets. In J. Njuki, & P. C. Sanginga (Eds.), *Women, Livestock Ownership and Markets: Bridging the gender gap in Eastern and Southern Africa* (pp. 41-58). New York: Routledge.
- Njuki, J., & Sanginga, P. C. (2013). *Women, Livestock Ownership and Markets. Bridging the gender gap in Eastern and Southern Africa*. Routledge. New York: Routledge.
- Otte, J., Roland-Holst, D., Pfeiffer, D., Soares-Magalhaes, R., Rushton, J., Graham, J., & Silbergeld, E. (2007). Industrial livestock production and global health risks. Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Pro-Poor Livestock Policy Initiative Research Report*.
- Otte, J., Costales, A., Djikman, J., Pica-Ciamarra, U., Robinson, T., Ahuja, V., Ly, C., & Roland-Holst, D. (2012). *Livestock Sector Development for Poverty Reduction: An Economic and Policy Perspective. Livestock's many virtues*. Rome: FAO.
- Otte, J., Pica-Ciamarra, U., & Morzaria, S. (2019). A Comparative Overview of the Livestock-Environment Interactions in Asia and Sub-Saharan Africa. *Frontiers in Veterinary Science*, 6, 37.
- Owen, E., Kitalyi, A., Jayasuriya, N., & Smith, T. (2005). *Livestock and wealth creation: improving the husbandry of animals kept by resource-poor people in developing countries*. Nottingham University Press.
- Pica-Ciamarra, U., Baker, D., Morgan, N., Zezza, A., Azzarri, C., Ly, C., Nsiima, L., Nouala, S., Okello, P., & Sserugga, J. (2014). *Investing in the Livestock Sector: Why Good Numbers Matter. A Sourcebook for Decision Makers on How to Improve Livestock Data*. World Bank Report Number 85732-GLB.
- Randolph, T. F., Schelling, E., Grace, D., Nicholson, C. F., Leroy, J. L., Cole, D. C., Demment, M. W., Omere, A., Zinsstag, J., & Ruel, M. (2007). Invited Review: Role of livestock in human nutrition and health for poverty reduction in developing countries. *Journal of Animal Science*, 85(11), 2788-2800. <https://doi.org/10.2527/jas.2007-0467>
- Scoones, I. (1992). The economic value of livestock in the communal areas of Southern Zimbabwe. *Agricultural Systems*, 39(4), 339-359.
- Sheahan, M., & Barrett, C. B. (2014). *Understanding the Agricultural Input Landscape in Sub-Saharan Africa: Recent Plot, Household, and Community-Level Evidence*. World Bank Policy Research Paper 7014. Washington, DC: World Bank.
- Smith, J., Sones, K., Grace, D., MacMillan, S., Tarawali, S., & Herrero, M. (2013). Beyond milk, meat, and eggs: Role of livestock in food and nutrition security. *Animal Frontiers*, 3(1), 6-13.
- Staal, S. J., Poole, E. J., Baltenweck, I., Mwacharo, J. M., Notenbaert, A. M. O., Randolph, T. F., Thorpe, W., Nzuma,

- J., & Herrero, M. T. (2009). *Targeting strategic investment in livestock development as a vehicle for rural livelihoods*. Bill Melinda Gates Found. Project on Livestock Knowledge Generation. Project Report, 78.
- Steinfeld, H., Gerber, P., Wassenaar, T. D., Castel, V., Rosales, M., & de Haan, C. (2006). *Livestock's long shadow: environmental issues and options*. Food & Agriculture Org.
- Stockton, G. (2012). Sugar for the tea: assistance and the state of pastoralism in the Horn of Africa. *Pastoralism*, 2(1), 6. <https://doi.org/10.1186/2041-7136-2-6>
- Thomas, B., Togarepi, C., & Simasiku, A. (2014). Analysis of the determinants of the sustainability of cattle marketing systems in Zambezi Region of north-eastern communal area of Namibia. *International Journal of Livestock Production*, 5(7), 129-136.
- Thornton, P. K. (2010). Livestock production: recent trends, future prospects. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365, 2853-2867. <http://doi.org/10.1098/rstb.2010.0134>
- Turner, M. D., McPeak, J. G., & Ayantunde, A. (2014). The role of livestock mobility in the livelihood strategies of rural peoples in semi-arid West Africa. *Human Ecology*, 42(2), 231-247.
- Waters-Bayers, A., & Letty, B. (2010). Promoting Gender Equity and Empowering Women through Livestock. In F. Swanepoel, A. Stroebel, & S. Moyo (Eds), *The role of livestock in developing communities: Enhancing multifunctionality*. The Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA). Bloemfontein, South Africa. ISBN: 978-0-86886-798-4.
- Yaméogo, N. D., Nabassaga, T., & Ncube, M. (2014). Diversification and sophistication of livestock products: The case of African countries. *Food Policy*, 49, 398-407.

Arkebe Oqubay*

INDUSTRIAL POLICY AND COVID-19 RESPONSES

The COVID-19 pandemic is not exclusively a public health crisis. It has spiralled into a complex global socio-economic crisis of a kind not seen since the Second World War. Unlike the 2008 global financial and economic crisis, the current economic crisis is interlocked with a public health emergency at a time of weak global collaboration and has exposed the vulnerability of the economic system. It has also revealed wide differences in government policy responses, highlighting various industrial policy and developmental roles of governments. This paper maps and analyses the variation in governments' responses to the public health emergency and in their economic rescue packages.

Política industrial y respuestas al COVID-19

La pandemia de COVID-19 no es exclusivamente una crisis de salud pública, sino que ha desatado también una compleja crisis socioeconómica no vista desde la Segunda Guerra Mundial. A diferencia de la crisis económica y financiera global de 2008, la crisis económica actual está entrelazada con una emergencia de salud pública en un momento de escasa colaboración global y ha expuesto la vulnerabilidad del sistema económico. También ha mostrado amplias diferencias en términos de respuestas de políticas públicas, subrayando el papel de los Gobiernos en diversos ámbitos de política industrial y de desarrollo. Este artículo muestra y analiza la diversidad de respuestas gubernamentales a la emergencia de salud pública y los paquetes de rescate económico.

Keywords: industrial policy, COVID-19 pandemic, economic recovery, Government, innovation.

Palabras clave: política industrial, pandemia de COVID-19, recuperación económica, Gobierno, innovación.

JEL: F13, F68, J21, L52, O14, O25.

* Dr Arkebe Oqubay is a Senior Minister and Special Adviser to the Ethiopian Prime Minister. He has been at the centre of policymaking for over 25 years and is the former mayor of Addis Ababa. He is an ODI Distinguished Fellow, and his recent work includes *Made in Africa* (Oxford University Press 2015); *How Nations Learn: Industrial Policy, Technological Learning, and Catch-up* (Oxford University Press 2019); *African Economic Development: Evidence, Theory, Policy* (Oxford University Press 2020); and *The Oxford Handbook of Industrial Policy* (2020).

The author is grateful to Professor Christopher Cramer and Dr Taffere Tesfachew for their constructive comments.

Final version: June 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.914.7055>

1. Introduction: COVID-19 and industrial policy

The COVID-19 pandemic exceeds earlier pandemics in gravity and scale because of the virus's exponential spread in an increasingly interconnected world. The scientific community's current understanding of the nature of the pandemic is incomplete. Unlike SARS, Ebola, and MERS, which had national and regional dimensions, COVID-19 has engulfed all continents and countries, infecting almost 10 million people with 500,000 deaths reported by the end of June.¹ The intensity of the health crisis is unparalleled; nothing like it has been seen since the Spanish flu epidemic of 1918. The health emergency is likely to continue until a vaccine is found and made universally available to every country, or at least until effective treatments are discovered and rolled out globally at low cost.

The COVID-19 pandemic is not, however, exclusively a public health crisis; it has spiralled into a complex global socio-economic crisis of a kind not seen since the Second World War. Unlike the 2008 global financial and economic crisis, the current economic crisis is interlocked with a public health emergency at a time of weak global collaboration, making it the most complex and damaging crisis to hit the world in living memory and exposing the vulnerability of the economic system. The economic crisis has overwhelmed advanced, emerging, and developing economies alike, and is expected to have short-, medium-, and long-term consequences, as well as a disproportionate sectoral impact. With a dramatic shrinkage in the growth of advanced economies predicted, together with the slowest growth in China's economy in decades, and with emerging and developing economies hit by domestic shocks and international turmoil, the World Bank forecasts a fall in global GDP of some 5.2 per cent (as a baseline forecast around which there continues to be high uncertainty) (World Bank, 2020).

¹ The data are changing daily; the WHO situation report can be referred to for the latest Tables.

This paper maps and analyses the variation in governments' responses to the public health emergency and in their economic rescue packages, showing how governments experienced in industrial policymaking have translated industrial capability into appropriate public health emergency responses. At a time when interest in industrial policy is increasing, a key insight that may be drawn from this paper is the adaptability of industrial policy, which continues to be vital for economic catch-up and learning.

The paper is structured in seven sections. Sections 2 and 3 review the response of governments to the COVID-19 pandemic, focusing on the economies of Taiwan, South Korea, Singapore, and China, with relevant examples from responses in the United Kingdom (UK) and United States of America (US). Section 4 reviews diverse economic stimuli and economic rescue packages with a focus on the US, Germany, China, and Japan. The fifth section examines the evolving debate on global value chains and shows that COVID-19 does not herald the end of global value chains but rather their gradual transformation to improve resilience and agility. Section 6 presents examples from developing countries with a selective focus on Ethiopia to illustrate the footprint of industrial policy and how COVID-19 has influenced the adaptability of industrial policy. The final section presents concluding remarks and pathways to the future. It is hoped that this paper will inspire new research and encourage productive debate.

2. The depth and complexity of the 2020 crisis

The response to the COVID-19 crisis has the following distinctive features. First, the crisis came at a time when the international governance structure was at its weakest point in decades, when the G-7 and G-20 economies were at an impasse, consumed by their own internal challenges, and when the United Nations and international financial institutions (IFIs) such as the World Bank and the IMF had been pushed to the margins of the global economy. International posturing, particularly

among major economies, has undermined the response to both the health emergency and the economic recession. Poor international collaboration—or a complete absence of it—stands in contrast to the international collaboration of the post-Second World War recovery period (which led to the founding of the Bretton Woods institutions), the 1997 Asian crisis, and the post-2008 economic recovery, as well as the global response to the SARS, MERS, and Ebola pandemics.²

Second, unsurprisingly, lack of uniformity in government responses and policies in both advanced and developing economies reflects the types of governments, their strengths, and their political constraints. The public health emergency aspect, the emphasis on public awareness, testing and tracing, social distancing, and national lockdown strategies have varied. The scale of the economic rescue packages has varied, as has the focus on support for households, businesses and employment, and targeted investment in the new economy.

Third, it is important to distinguish the pattern and nature of policy responses and measures by governments. The response to the 1997 Asian crisis and the 2008 global economic recession essentially focused on economic liberalization and structural reform prescription, and austerity rather than economic stimulus, and for many countries this involved the imposition of conditionalities by the IMF and other IFIs. In the early 2020s, as during the depression of the 1930s and the post-Second World War recovery, states' strategic attributes illustrate their strong inclination to intervention, activism, and developmentalism.³

Indeed, the COVID-19 pandemic has reawakened a widespread appreciation of the scope of what states can do to protect welfare and stimulate, or even simply keep alive, economic activity. Even in the most liberal of economies, the US and UK, governments and monetary authorities have adopted extraordinary measures.

The Federal Reserve in the US cut interest rates to almost zero and announced unlimited purchases of government-owned debt and mortgage-backed debt, among other far-reaching measures, while the government introduced a US\$3 trillion fiscal package to support firms, local governments, and households.

In the UK, the response in some ways echoed that of World War II, when Churchill strongly opposed interventions in markets but came to realize the need for intervention (leading to the food rationing system, among other things). In 2020 the Conservative government was at first loath to introduce social controls but eventually did impose a lockdown and school closures. After years of austerity in the wake of the 2008 crisis, the government rolled out £16 billion of additional spending on the health service and related services, £29 billion of support for businesses, and an £8 billion strengthening of the social safety net. Huge new loan guarantee schemes for businesses were introduced, along with trade credit insurance guarantees, support for furloughed employees, and so on. Small middle-income economies like that of Georgia in the southern Caucasus, which have prided themselves in recent years on their commitment to small government, have revealed their capacity for swift and sweeping government action to mitigate the health shock and to prevent economic freefall as tourism receipts and foreign investment plummeted. The IMF's COVID-19 policy response tracker gives a full overview of the extraordinary range and depth of government actions globally.⁴

Interest in industrial policy has been increasing recently globally, emerging from a 'district' of heterodox economics into the mainstream (Cherif and Hasanov, 2018; Oqubay *et al.*, 2020). Arguably, the COVID-19 story highlights the industrial policy and developmental role of governments. Governments with rich experience of industrial policymaking have shown a remarkable ability to translate industrial capacity in the

² The Cold War divide and geopolitical rifts impeded global collaboration until the fall of the Berlin Wall.

³ See Mazzucato (2011) and Best (2018).

⁴ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#U>

TABLE 1
COVID-19 CASES

| Economy | Total cases | Deaths | Population | Cases of population (%) | Deaths of total cases (%) |
|--------------------|------------------|----------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|
| US..... | 1,857,872 | 107,911 | 330,878,796 | 0.56 | 5.8 |
| Brazil | 614,941 | 34,021 | 212,465,738 | 0.29 | 5.53 |
| UK..... | 283,315 | 40,261 | 67,863,678 | 0.417 | 14.2 |
| Germany..... | 183,678 | 8,646 | 83,770,211 | 0.219 | 4.7 |
| China | 84,620 | 4,645 | 1,438,984,710 | 0.0059 | 5.49 |
| Singapore | 37,183 | 24 | 5,847,237 | 0.636 | 0.064 |
| South Korea..... | 11,719 | 273 | 51,265,459 | 0.23 | 2.33 |
| Ethiopia..... | 1,805 | 19 | 114,782,302 | 0.00157 | 1.053 |
| Taiwan | 443 | 7 | 23,814,061 | 0.00186 | 1.58 |
| World | 6,663,304 | 392,802 | 7,789,615,750 | 0.0855 | 5.89 |

SOURCE: Computed from WHO, World Meters and World Population Review (2020).

economy into public health capacity in their response to the pandemic. Some governments have proactively repurposed their industrial capacity; some have been less affected by the disruption of global value chains.

3. Variation in government responses to the pandemic

The varied impact of the pandemic

The health toll from COVID-19 on different countries has varied enormously. The intensity of the public health crisis—infections and excess mortality attributable directly or indirectly to the coronavirus—did not map neatly onto population share or incomes per capita. The three hardest-hit countries, by early June, were the US, Brazil, and the UK, which together accounted for over 40 per cent of total reported cases and over 46 per cent of all deaths. Occurrence and fatalities in the US were 6.5 times the world average, and the country recorded 28 per cent of both total reported cases and fatalities, even though it represents only 4 per cent of the world's population (see

Tables 1 and 2). Brazil followed, recording over three times the global average occurrence and accounting for 9 per cent of total reported cases and fatalities, while its share of world population is below 3 per cent. Reported cases and fatalities in the UK were 4 per cent and 10 per cent respectively, despite its under 1 per cent share of world population.

Germany was moderately hit, and its reported infections and fatalities were around 3 and 2 per cent respectively for its 1 per cent of world population. China, which faced the initial COVID-19 outbreak, was able to contain the pandemic and accounted for 1 per cent of cases and fatalities despite its over 18 per cent share of world population. China's effective containment gave a two-months' breathing space, valuable time that could have been used for learning and for an effective response. South Korea, Singapore, and Taiwan are among the economies that were mildly affected, responding effectively despite their proximity to the epicentre in Wuhan, China. Although by June 2020 the pandemic was in the early stages in Africa, Ethiopia had only been mildly affected. Examining the

TABLE 2
COVID-19 DISTRIBUTION

| Country | Cases of world total (%) | Deaths of world total (%) | Population of world total (%) | Share of world COVID-19 cases adjusted by world population share | Share of world deaths adjusted by world population share |
|---------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|--|--|
| US..... | 28 | 27.5 | 4.25 | 6.6 times | 6.5 times |
| Brazil | 9.23 | 8.66 | 2.73 | 3.4 times | 3.2 times |
| UK..... | 4.25 | 10.25 | 0.87 | 4.9 times | 12.8 times |
| China | 1.27 | 1.18 | 18.47 | 0.07 times | 0.06 times |
| Germany | 2.75 | 2.2 | 1.05 | 2.6 times | 2 times |

SOURCE: Computed from data in Table 1.

policy patterns that influenced these variations will suggest lessons for policymaking, although additional research is also essential.

Efficient government and coherent responses

Despite delay and confusion in December, between January and March China acted decisively: Wuhan and the outer metropolitan area were locked down, and the public health emergency response swung into full action. The government ensured the communication of a single message, with maximum coordination among all government bodies at central, provincial, and local levels. It did not, however, place the whole country under lockdown, which would have worsened the paralysis and damaged the economy, as experienced in many industrialized West European countries. Elsewhere in East Asia, where there was a strong tradition of effective state intervention and where pandemic response planning capacity was based on the previous experiences of SARS in 2003 and MERS in 2014, governments acted effectively to contain the pandemic without total lockdowns.

By contrast, responses in the US, UK, and Brazil were slow, indecisive, and occasionally chaotic. Conflicting and often contradictory messages were

communicated to the public. The Trump administration was engaged in international posturing and finger pointing at the WHO instead of focusing on effective containment. Valuable preparation time was wasted in confusion, and government agencies suffered from poor coordination. Evidence and advice from the scientific community was not pursued consistently. The shortage of ventilators and personal protective equipment (PPE) became critical and medical resources were slow to be mobilized. The situation appeared to be little different in the UK.

Channelling technological and industrial capacity to the public health emergency

The fight against COVID-19 is a battle of technological advances and innovations and of organizational coherence. Not only the earlier experiences with SARS and MERS, but also decades of close state–business relations geared to national development goals lay behind the coherent public health, economic, and productive response to COVID-19.⁵

⁵ On East Asian industrialization, see Johnson (1982); Amsden (1989, 2001); Nayyar (2019); Ohno (2019); Oqubay and Ohno (2019); and Wade (2004).

Taiwan's coronavirus success has been based on "efficient coordination across the public and private sectors coupled with innovative deployment of advanced technology – the very same recipe that has delivered decades of economic growth" (Feigenbaum and Smith, 2020). Taiwan, which had already started to focus on bio-medicine, artificial intelligence, and digital health, used these technologies and big-data applications effectively, integrating its national databases, tracking incoming travellers, using cell phones to trace and organize quarantine, and applying digital technology to administer the demand and supply of face masks (Feigenbaum and Smith, 2020; Tseng, Cheng, and Jun, 2020).

Equally, the measures taken by South Korea were supported by advanced technologies (*Time*, 2020). Diagnostic testing capacity was at the heart of the fight against COVID-19. Big-data approaches to contact tracing and digital technology were used effectively, if somewhat over-zealously early on (Zastrow, 2020). Within a few days of the first reported COVID-19 cases, the South Korean government fast-tracked and incentivized five domestic biotechnology firms to pursue production of COVID-19 testing kits for both domestic use and export (Zastrow, 2020; *Time*, 2020). Over the last ten years, Singapore has developed a diagnostic development hub and attracted biotech firms. This was complemented by free testing with treatment costs covered by the government. Singapore used digital contact tracing with a special Trace Together app to effectively limit the spread (Hsu and Tan, 2020).

China used artificial intelligence and big data for tracing and coordination. China's significant advantage was that it was able to use its industrial capacity and scale to build new hospitals and manufacture medical equipment and pharmaceutical goods. China has emerged as the largest production hub for ventilators, PPE, and testing kits, becoming the leading exporter and accounting for more than half of global production. Even before the pandemic, China accounted for

45–50 per cent of the global output of PPE (PIIE, 2020; EHS Today, 2020; Harvey, 2020), thanks to depth and completeness of its supply chains, its highly productive industrial eco-system, and its modern connectivity infrastructure.

Learning and adaptation

According to Ken Caldor (HUB, 2020), the East Asian cases show, as during the five decades of industrial transformation and technological catch-up, that "in emergencies, there is a key potential role for government in jump-starting response, stimulating production, and facilitating supply. And there is also a role for government in planning ahead, while learning from the past, and respecting the dynamic creative potential that market forces ensure."⁶

The East Asian countries learnt serious lessons during previous recent pandemics. China learnt from SARS in 2003. Similarly, Taiwan and Singapore drew up public health emergency plans and put a command centre in place (Tay and Chen, 2020). South Korea's learning and comprehensive measures were based on MERS. According to Kent Calder (HUB, 2020), "MERS, for instance, compelled South Korea in 2015 to revise its infectious diseases laws, requiring more information disclosure to the public, and harmonizing important medical care and contingency planning policies. As a result of these legal and institutional changes, responsive to the MERS pandemic, together with its longstanding tradition of government-business cooperation, South Korea was prepared to move quickly and decisively against COVID-19."

In summary, the East Asian cases show how the industrial policy approach and the industrial and technological transformation capacity translated into an effective and coherent government response to the

⁶ <https://hub.jhu.edu/2020/05/13/east-asian-response-to-coronavirus/>. See also Cimoli, Dosi, and Stiglitz (2009); Cherif and Hasanov (2018), and Lee (2019).

public health emergency. Learning from past pandemics has invigorated the knowledge base and response to Covid-19.⁷

4. Economic stimulus and response to the crisis

Governments worldwide —mainly those of industrialized economies— have earmarked a total of over US\$8 trillion, though primarily financed by debt at low lending interest rates enacted by reserve banks. However, with ineffectual worldwide coordination, diverging economic stimuli and rescue plans are expected to produce differing impacts on economic recovery. The biggest economic stimuli (US\$ 6.5 trillion), accounting for two-thirds of the total package, have been allocated by the US, Japan, and Germany. The economic stimulus broadly consisted of three components serving different aims: supporting households to survive the crisis; providing resources for businesses to support employment; and targeting investment to create a new economy with a particular focus on innovation and technological capability, productive capacity, and high-quality infrastructure. In the long term, it is the investment in the new economy that will determine the landscape of international competitiveness.

The productive response in other major global economies has been more varied, but it is clear that the pandemic has concentrated minds and given a boost to those pushing for renewed attention to industrial production, technical progress, and competitiveness. Germany's economic stimulus package is Europe's largest, amounting to US\$1.5 trillion and including support for the digital economy, expansion of the auto industry, a major subsidy for electric cars, and measures to combat climate change, as well as family

support for every child and a reduction of value-added tax.⁸ The German package benefits from negotiation and agreement between the major political parties, consultation and negotiation between the federal government and states, and dialogue with industry. Support is given to small and medium firms, and other 'old' industries that impact on employment creation have also been targeted, such as Lufthansa (DW, 2020). Germany has drawn on a long tradition of long-run finance (e.g. through KfW) and of close relationships between finance and business. And it appears that the pandemic has accelerated a shift away from austere macroeconomic policy towards a more expansionary fiscal stance.⁹

The rationale and guiding principle outlined by Chancellor Merkel is that "it's clear that all of this requires a bold response [...] it's about securing jobs, and keeping the economy running, or getting it going again".¹⁰ In addition to this, Merkel is focusing on support for the new economy and global champions: "We have seen that others, whether the United States of America, South Korea, Japan, or China, have relied very heavily on global champions [...] I believe that this approach is the necessary answer."¹¹ These measures focus on strengthening Germany's innovation, and the manufacture and export of industrial technology and equipment, one of the leading contributors to its GDP and employment.

The coronavirus has shifted the conversation, with the vision "*Made in Germany: Industriestrategie 2030*" championed by Merkel's activist strategy.¹² The strategy

⁸ See <https://www.wsj.com/articles/germanys-second-coronavirus-stimulus-package-brings-total-support-to-1-3-trillion-11591226131>, accessed on 6 June 2020.

⁹ 'The minds behind Germany's shifting fiscal stance' (*Financial Times*, 9 June 2020).

¹⁰ See <https://www.google.com/amp/s/amp.dw.com/en/germanys-angela-merkel-unveils-stimulus-package-to-kickstart-economy/a-53677420>, accessed on 6 June 2020.

¹¹ See <https://www.aljazeera.com/ajimpact/germany-bold-economic-plan-post-coronavirus-world-200529073603746>, accessed on 6 June 2020.

¹² On big businesses and national champions, see Chandler (2004) and Nolan (2014).

⁷ See also Johnson (1982); Amsden (1989, 2001); Nayyar (2019); Ohno (2019); Oqubay and Ohno (2019); and Wade (2004).

includes “a 100 billion-euro fund to buy stakes in companies, to be increased if needed; German states encouraged to set up similar funds to safeguard local champions; takeover controls are being extended to give the government authority to block foreign purchases for ‘potential interference’; seeding burgeoning industries like artificial intelligence, battery-cell production and clean energy; promoting local suppliers to reduce reliance on companies outside the EU”.¹³ COVID-19 economic measures have also included a restriction on takeovers by Chinese firms, with the aim of “protect[ing] critical European assets and technology in the current crisis”.

The focus on the green economy, innovation, and support for the auto industry has been followed by other European countries such as France. President Macron highlighted: “We must not only save the industry, but transform it”.¹⁴

Similar ideas have emerged in the US, but the actual policy response thus far has been less strategically coherent. While the size of the economic stimulus is significant (US\$3 trillion) and it was passed with relatively little conflict, it has, according to Joseph Stiglitz and Larry Summers, major flaws.¹⁵ The recovery package was “badly designed”, leading to delays during implementation and making it difficult to measure outcomes. The stimulus contains components of household support, support for firms to maintain employment levels, and new economy. However, insufficient conditions are imposed on firms seeking to access support to preserve employment. Ailing big businesses in the air industry, including commercial aircraft manufacturers who have failed to be competitive, are among the beneficiaries. Some big businesses have shown reluctance to accept conditions and have ignored calls not to lay off their workers.

¹³ See <https://www.aljazeera.com/ajimpact/germany-bold-economic-plan-post-coronavirus-world-200529073603746.html>, accessed on 6 June 2020.

¹⁴ See <https://www.fr24news.com/a/2020/05/france-unveils-8-billion-euro-stimulus-package-for-the-automotive-industry-news-dw.html>, accessed on 6 June 2020.

¹⁵ See Bloomberg (2020); CNBC (2020); and Pulse (2020).

However, the resources allocated for the creation of the new economy are too little and too late. The bipartisan Endless Frontier Act initiative promises to focus on driving innovation, science, and technology in “strategic technologies central to the competition”, including artificial intelligence and machine learning, advanced and quantum computing, advanced manufacturing, disaster prevention, advanced communications technology, biotechnology, cybersecurity, and advanced energy.¹⁶ The legislation proposes the re-establishment of the American Science and Technology Foundation.

According to Schumer (2020): “The coronavirus pandemic has shown the science and technology gap between the United States and the rest of the world is closing fast and that threatens our long-term health, economic competitiveness, and national security. [...] To ensure our advantage, our bill treats scientific research as a national security priority and provides substantial new investments into funding critical research and development to build the industries of the future in regions across the country.”¹⁷

However, the bill has yet to be approved by both the Senate and the House of Representatives. Even after approval the scale of the resources will be too small to achieve the ultimate goal of building a new economy, and much will depend on effective implementation. Meanwhile, MIT president Rafael Reif has argued: “unfortunately, much of the resulting policy debate has centred on ways to limit China’s capacities — when what we need most is a systematic approach to strengthening our own”.¹⁸

¹⁶ See <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6978>, accessed on 6 June 2020; <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3832>, accessed on 6 June 2020; and <https://www.young.senate.gov/newsroom/press-releases/young-schumer-unveil-endless-frontier-act-to-bolster-us-tech-leadership-and-combat-china>, accessed on 6 June 2020.

¹⁷ <https://www.young.senate.gov/newsroom/press-releases/young-schumer-unveil-endless-frontier-act-to-bolster-us-tech-leadership-and-combat-china>, accessed on 6 June 2020.

¹⁸ See <https://www.google.com/amp/s/thehill.com/opinion/technology/500417-is-the-endless-frontier-at-an-end%3Famp>, accessed on 6 June 2020.

The outcome will be determined by three key factors. First, while the three components are critical for curbing the crisis and introducing a gradual recovery, the size and nature of each component will shape the outcome. How well the stimulus package is designed is as important as the speed with which measures are put in place. Second, the presence of effective governments is essential to ensure the success of economic recovery in the soonest possible time. Extraordinarily effective government has been the hallmark of those East Asian countries with proven record of effective policy, it will have an equal bearing on the outcome. Third, how public health measures and economic measures are integrated and harmonized will be key to the outcome. However, preliminary signs are that countries with strong manufacturing sectors have done better in terms of both public health mobilization and speed of recovery from the economic impact of the pandemic, Germany and China being typical examples.

5. Global value chains

In the last four decades, global value chains and global production networks, driven by the pursuit of ever lower production costs and global specialization, spearheaded by multinational corporations, and coupled with flexible just-in-time production systems, have become all-pervasive (Akyüz, 2017; UNCTAD, 2013; Gereffi, 2018). Building resilience has become a key concern for advanced and emerging economies, including those national governments and firms that have questioned the unfettered global value chain system. This pattern has been entrenched by the rise of protectionism, populism, economic intervention, and anti-globalization sentiment.

Globalization, featuring the mobility of capital, goods, and information, has been the dominant economic force of the last four decades. At its peak in 2007, a total of US\$2 trillion of FDI was recorded. This process has been facilitated by ICT and advances in transportation, and spearheaded by transnational and multinational

corporations with global production networks. Opportunities have opened up for developing countries to be inserted into global value chains, although few have managed to upgrade their role. These global value chains exhibit different structures and global production systems, in what Peter Nolan termed a “global business revolution” (Nolan, 2014). The pattern of global value chains across different industries has varied. While some are buyer driven (such as the apparel sector), others (such as commercial aircraft manufacturers) are technology or producer led.

However, global value chains, which have brought immense benefits for production efficiency and trade, have now become vulnerable and are among the weakest links in the global economy. GVCs accounted for around 50 per cent of global trade by the time of the 2008 financial crisis, but for a number of reasons, including rising protectionism and US–China trade tensions, their share of world trade has been declining ever since. COVID-19 has exposed the vulnerability of global value chains. Supply chains have been interrupted by health concerns and travel restrictions. Major transportation firms at the heart of GVC activities have suffered existential threats. Countries exporting commodities that feed into upstream GVC activities have suffered from falling demand. Supply has slowed down in countries dependent for their output on imported inputs. Dollar finance in emerging-market GVCs has become more costly as risk spreads have increased (World Bank, 2020, pp. 117-120).

Among the significant implications for firms and governments are, first, that regional economic integration and regional value chains will be reinforced. ASEAN has been a thriving regional value chain and will have more scope going forward. It has been the strongest regional value chain worldwide and lessons may be learned from its evolution. However, as lead firms diversify their risk, regional value chains in other continents and regions will have the opportunity to expand. Second, there will be a move towards a simpler, shorter value chain and robust vertical value chains in some industries, although this is not possible in all industries.

Third, value chains will be redirected towards home markets, with production elements reshored that can be substituted by advanced industrial technologies such as automation, robotization, and digital technology (Seric and Winkler, 2020). This will have implications for developing countries who are competing on low labour costs.

At present, intra-Africa trade constitutes 16 per cent of total African trade — the lowest of any region. If African countries do not expand their productive capacity and diversify their economies, the prospect of increasing intra-Africa trade will remain a dream. Interestingly, nearly half of Africa's intra-Africa trade is in manufactures. Moreover, informal cross-border trade in Africa accounts for more than formal intra-Africa trade and some of the goods traded informally are also manufactured within Africa. Thus, pushing diversification into the manufacturing agenda and the pursuit of exports in Africa is critical for future growth and the success of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA).¹⁹

6. Industrial policy and COVID-19 in Africa

African governments have taken swift and bold measures to curb the pandemic and economic measures to reduce its economic impact and cost. The responses are as diverse as the continent itself, revealing local conditions, the evolution of the pandemic, resource constraints, and broader socio-economic issues. The number of reported cases in Africa in late June 2020 was 350,000 and fatalities stood at 9,000, considered very low in terms of worldwide trends.

Public health emergency response

On the health emergency side, most African governments have taken community awareness and social distancing measures. The three countries with the

highest number of reported cases were South Africa, Egypt, and Algeria, accounting for nearly 45 per cent of total. According to the Africa Centres for Disease Control and Prevention (Africa CDC), diagnostic tests were extremely low at continent level, with 2,700 tests per 1 million population and a positivity ratio of 7 per cent. However, there is major disparity between African countries, South Africa recording the highest number of diagnostic tests at 20,000 tests per million, while Ghana and Ethiopia averaged 3,000 tests per million, and Algeria and Nigeria have been limited to 500 tests per million population. However, an isolated example of Ethiopia's response illuminates a different policy approach and outcomes.

Ethiopia, Africa's second most populous country, has had 2,000 cases and 20 fatalities, among the lowest both globally and in Africa. The government is among the exceptions in not having implemented a national lockdown, because effective implementation is not only complicated but causes serious and far-reaching damage to the livelihood of the poorest people. Sustaining the gains registered by Ethiopia in the last two decades was essential for maintaining economic growth, reducing poverty, and accelerating economic transformation. Its "sustained medium to strong measures" strategy recognized that Ethiopia primarily relied on its preventive and primary health care system to respond to the pandemic. For a decade and a half Ethiopia's government has been using active industrial policy to pursue developmentalism and economic transformation, and the country has emerged as one of the world's fastest-growing economies (Oqubay, 2015, 2019).²⁰ A review of Ethiopia's response is likely to reveal how industrial policy is pursued by developing countries in Africa.

From January 2020, the government introduced selective measures, principally focused on public awareness and voluntary public action. Rapid

¹⁹ Thirlwall (2013) highlights the vitality of exports in terms of relaxing balance-of-payment constraints and sustaining rapid growth.

²⁰ See *Financial Times*, 23 December 2019, 'Ethiopia seizes crown as fastest-growing country in the 2010s'. <https://www.ft.com/content/c71cd2e5-7e32-4675-9680-e94bfd7f055d>

mobilization of quarantine, isolation, and treatment centres was achieved by converting facilities such as public universities. Door-to-door screening was established involving over 50 million people.²¹ Transparent information was given on a daily basis by the health minister, with regular announcements made by the Prime Minister. The ministerial cabinet provided overall leadership with various ministerial subcommittees. The government introduced effective coordination among federal agencies and the different levels of government. Collaboration with the private sector, faith communities, and development partners was emphasized. In short, Ethiopia's approach was unconventional.²²

Economic measures

African governments face major resource and fiscal constraints when it comes to providing effective economic responses, and priority is a highly political issue (Chitonge, 2020). South Africa and Egypt announced the biggest stimulus packages, about US\$26 billion and US\$6.2 million respectively. However, it is too early to review how effectively they are being implemented or which social group the packages target. Effective lockdowns are constrained not only by the low economic levels but also by living conditions and community trust in national institutions (Egger, Jones, Justino, Manhique, and Santos, 2020).

In Ethiopia, the government reallocated the budget in response to the pandemic and mobilized voluntary resources. From the outset the government made a conscious decision that it is impossible to provide economy-wide support to all affected households and firms, and to the informal sector.

It was not possible to regard all firms as equal and the government had to prioritize manufacturing exporters and industrial parks. Through industrial parks, one of the country's key industrial policies, Ethiopia had attracted FDI and exports, developed domestic linkages, created a learning eco-system, and pursued green industrialization. In early March, many global buyers and brands abandoned firms in their supply chain, risking widespread worker lay-offs. Support packages were agreed in collaboration with industrial leaders, with the single aim of reducing factory closures and protecting employees from lay-off. Rail fares were reduced to zero for a few months, and dry port and air freight charges reduced by half.

The government developed a new package of measures to repurpose industrial parks, selecting factories to produce and export PPE both to improve capacity utilization and to increase export earnings. Developing PPE manufacture required the reorganization of material sourcing, inbound and outbound logistics, worker training, and aggressive marketing. The closure of firms and lay-off of workers could only be prevented by developing a comprehensive action plan to prevent the spread of COVID-19 to industrial parks and protect the workforce. Maximum focus was given to this endeavour from early January and the results have been encouraging, with a positive effect on the development of the industrial workforce, which is a major constraint for developing countries in the early stages of transition from an agrarian economy.

In a landlocked country, Ethiopian Airlines (EAL) is a strategic asset that supports the export sector and generates foreign exchange earnings, building efficient export logistics and contributing to national security. It is the country's largest services-exporting company and one of the largest direct and indirect employers. It has acquired significant technological capabilities, and is a major contributor to GDP. Despite its vital strategic contribution, the government's scarce resources did not permit a rescue package for its flagship carrier. Ethiopian Airlines had to park its growth strategy and

²¹ See 'Ethiopia's Unconventional Covid-19 response'. <https://www.project-syndicate.org/commentary/ethiopia-successful-unconventional-covid19-response-by-arkebe-oqubay-2020-05>, accessed on 6 June 2020.

²² See *Financial Times*, 27 May 2020, 'No lockdown, few ventilators, but Ethiopia is beating Covid-19' <https://www.ft.com/content/7c6327ca-a00b-11ea-b65d-489c67b0d85d>

focus on a survival strategy to adapt and build resilience by ensuring cash flow, reducing losses, and maintaining a healthy balance sheet.

EAL diversified its passenger capacity by rapidly shifting to the cargo business in line with market demand. It doubled its productivity and earnings from cargo by converting passenger aircraft to cargo. It also pursued a diversification strategy with a focus on technical services and a hotel subsidiary. It maintained its workforce and avoided lay-offs, as skill building will be a critical driver of future expansion. In pursuit of its commitment to serve and connect Africa with the world, it has been a major transporter of pharmaceutical goods to fight COVID-19. It has also sustained its commitment to the export sector, supporting exports of meat, and horticultural and other goods.²³

It is difficult to imagine the Ethiopian government's response to COVID-19 without the capability of Ethiopian Airlines, a critical policy instrument and strategic asset central to Ethiopia's industrial policy. Unlike many airlines that went bankrupt or were rescued by their respective governments, EAL was quick to adapt to the new environment and build resilience.²⁴ The case of Ethiopian Airlines suggests the importance not only of regional integration but also of reaching beyond regional integration. Regional integration is part of EAL's success but only because its global freight network connects to the rest of the world, including Latin America, strengthening Ethiopia's roles in global supply chains, such as high-value agriculture.²⁵

Industrial parks serve as the most effective industrial eco-system, capable of adapting to new opportunities and developing versatility. The process involved piloting and experimentation, dialogue, and learning from

others, illustrating the centrality of learning for industrial policy in a highly dynamic environment.²⁶

In summary, the discussion of the Ethiopian case makes the wider point that state capabilities —health and economic— are often present and effective not just in the 'obvious' cases such as China, South Korea, and Germany, but even in some low-income countries. COVID-19 has probably been a wake-up call to governments in low-income as well as rich countries that they need to protect, have confidence in, and develop these capabilities. This is a profound moment of truth for impotent ideological neoliberal fantasies.

Vulnerabilities of the African economy

The COVID-19 crisis was also a wake-up call for African governments on a number of fundamental levels. First, the urgent need to build a resilient prevention-oriented public health system with emergency capability. Failure to do so will lead to a continuing erosion of human capital, as well as economic gains being wiped out during times of public health emergency. Member countries must strengthen Africa CDC under the African Union Commission.

Second, with the worst-hit economies seen to include the oil-rich and the commodity exporters, the economic crisis starkly illuminated the vulnerability of African economies. Economic diversification is at the heart of Africa's structural transformation, and the increasing focus on building productive capacity and industrial upgrading requires an active industrial policy and development path, as well as effective government (Oqubay, 2019; Cramer, Sender, and Oqubay, 2020). It has been fashionable in the last few years to undermine the merits of manufacturing.²⁷ However, in

²³ See <https://www.floraldaily.com/article/9218599/ethiopia-secures-400-million-from-horticulture-export/>, accessed on 6 June 2020.

²⁴ See IOL 'Ethiopian Airlines had adopted while SAA may die', 26 April 2020, <https://www.iol.co.za/sundayindependent/analysis/ethiopian-airlines-has-adapted-while-saa-may-die-47211065>

²⁵ See Financial Times, 22 May 2020, 'Ethiopia steps in to deliver respirators to Latin Americans', <https://www.ft.com/content/c17614d0-cd94-4160-af0b-32dae6940253>

²⁶ See Marshall (1920); and Jacobs (1969). For comprehensive and global research on industrial hubs, see Oqubay and Lin (2020) *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*.

²⁷ Manufacturing continues to feature special properties and understanding interdependencies is important. See also Hamilton (1934); List (1856); Kaldor (1967); Pasinetti (1981); Andreoni and Chang (2019); Cramer and Sender (2019); and Cramer and Tregenna (2020).

economic structures dominated by the informal sector and with Africa's youth requiring 20 million jobs annually, African countries cannot afford to ignore manufacturing and other, similarly 'industrial', higher-productivity activities, including high-value agriculture. Industrial activities not only create jobs directly but have huge indirect employment effects. Countries will experience improvement with the shift from commodity and raw materials export to a focus on value addition.

Long-term investment in education, the development of human capital, green infrastructure that energizes industrialization, and economic diversification are essential (Mathews, 2016, 2017). While macroeconomic stability is necessary, the ultimate aim must be to develop productive capacity and the transformation of production. African countries will also benefit from mutual policy learning.

Third, the disruption in global value chains is an important alert for African countries to increasingly rely on building regional value chains through AfCFTA and sub-regional economic integration initiatives. It also has implications for building verticality and the important domestic linkages that are increasingly promoted by buyers. Africa's regional supply chain may be energized by buyer interest in diversifying risks from the Asia-Pacific as well as by domestic demand. However, it should be noted that economic integration and building regional value chains requires investment in infrastructure to improve connectivity and intra-Africa trade. The building of regional value chains implies vital and sustained investment in skills and manufacturing capabilities by African governments, as well as improved investment conditions.

Fourth, the wider use of industrial policy in advanced economies will encourage African governments to create the national space to pursue active industrial policy. In terms of design of industrial policy, the disruption of global value chains also heralds limitations on scope for insertion into them. The focus on domestic capabilities and domestic linkages is becoming ever more

urgent and vital for building competitiveness in a world of increasingly stiff competition.

7. Conclusion: pathways to twenty-first-century industrial policy

Examining the connections between industrial policies, the COVID-19 pandemic and the deep economic crisis is an important subject that will provide insights for policymakers and in-depth understanding for policy researchers. It is hoped that this paper will stimulate additional research and contribution.

Adaptability of industrial policy

Industrial policy continues to be vital and must adapt to new situations (Chang and Andreoni, 2020; Andreoni and Chang, 2019). The complex crisis triggered by the pandemic has exposed the vulnerability of the economic system, and the wide differences in government measures and industrial policies. The new landscape appears conducive to state activism and industrial policy (Wade, 2004, 2019; Schwartz, 2010). However, industrial policy has to be based on a pragmatic approach, adapting to the evolving situation, and in the new decade it will need to focus on structural transformation and economic catch-up.²⁸ Economic diversification of production and trade in developing countries will be both challenging and vital for structural transformation.

In advanced economies, investment in innovation and technological capability in frontier technologies and the industrial base will be useful.²⁹ The middle-income trap that can plague emerging economies will necessitate a focus on innovation and technology (Lin and Treichel, 2012). China poses both threats and opportunities for advanced, emerging, and developing

²⁸ See Gerschenkron (1962) and Hirschman (1958) on conceptual origins of catch-up and the advantage of newness or backwardness. See also Lee (2019); and Oqubay and Ohno (2019).

²⁹ See also Schumpeter (1934); Lee (2019); Cimoli, Dosi, and Stiglitz (2009).

economies (Paus, 2019). Aiginger and Rodrik (2020) highlight the significance of a Sino-centric world: “For developing nations, meanwhile, China is both a threat and an example to emulate. On the one hand, Chinese success in manufacturing has made it more difficult for many middle-income countries to compete on world markets and has contributed to premature deindustrialization. On the other hand, Chinese industrial strategies are yet another powerful example of how concerted government action can stimulate rapid economic diversification and structural change.”

COVID-19 has affected and may transform the way we live, work, and learn. The advance of the digital economy will transform education, work, and e-commerce. Health is an increasingly key driver of scientific breakthrough, and COVID-19 will further invigorate this trend. In fact, if there is one thing we all have learned from the COVID-19 shock, it is that digital transformation is vital for any economy to move forward in the twenty-first century. COVID-19 has put the spotlight on digitalization. At least in developed economies, working from home, educating children from home, e-shopping from home, participating in meetings and seminars from home, and searching for a vaccine using rapid information flow through AI would have been impossible without advances in digital technologies.

Safety and health care will be more central in the design of production systems and the development of the industrial workforce. During the COVID-19 pandemic, the combination of a plummeting oil price and reduced electricity consumption due to the economic slowdown has made coal less viable and has accelerated the transition to clean energy. Support for climate change action and electric cars will further accelerate this momentum. Traction is being created that makes carbon-neutral industrialization and green industrial policy a necessity.

The resilience of global value chains

We are living in an increasingly interconnected world. While the blind belief in unfettered globalization

may be challenged, an interconnected global economy will continue to exist. The global governance system and the structure of global production systems will evolve, improving resilience and reducing vulnerability. However, to hope for a fragmented economy driven by self-reliance would be unrealistic. According to economic historian Adam Tooze (2020), “Comparisons with the 1930s should not be taken too far. We do not live under the shadow of total war, and there are good reasons to welcome the end of 1990s-style hyper-globalization. But we should not underestimate the break with the recent past or kid ourselves that there is any obvious alternative on offer.”

A paradigm shift — and rethinking capitalism

The vulnerability of the world economic system and the weakness of functioning international collaboration and governance mechanisms are noticeable. Widening inequality among nations and within each society, the fragility of the global eco-system illustrated by global threats such as climate change and virus pandemics, and increasing financialization and predatory value extraction raise fundamental issues. The fragility of the post-2008 economic recovery has been evidenced during the 2020 crisis and it will be impossible to build inclusive sustained development. Here are big questions beyond the bounds of industrial policy that will lead us into a new paradigm. Soul-searching and debate must and will continue, although paradigm shifts take a little longer.

Bibliographic references

- Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 1-19. <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/rebirth-industrial-policy-and-agenda-21st-century>
- Akyüz, Y. (2017). *Playing with Fire: Deepened Financial Integration and Changing Vulnerabilities of the Global South*. Oxford: Oxford University Press.

- Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, A. H. (2001). *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Andreoni, A., & Chang, H. J. (2019). The Political Economy of Industrial Policy: Structural Interdependencies, Policy Alignment and Conflict Management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136-150.
- Best, M. H. (2018). *How Growth Really Happens: The Making of Economic Miracles through Production, Governance, and Skills*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Best, M. H., & Bradley, J. (2020). World War II to Covid-19: Been Here Before and Done Better. *INET*. <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/world-war-ii-to-covid-19>, accessed on 6 June.
- Bloomberg (2020). Economist Stiglitz on Covid-19 Impact on Jobs, Government Stimulus, Supply and Demand. *Bloomberg*. <https://youtube/zcXgR2ngu1l>, accessed on 6 June 2020.
- Chandler Jr., A. D. (2004). *Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Chang, H. J. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Macmillan.
- Chang, H. J. (2002). *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2020). Industrial Policy in the Twenty-First Century. *Development and Change*, 51(2), 324-351. DOI: 10.1111/dech.12570
- Cherif, R., & Hasanov, F. (2018). *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy*. IMF Working Paper WP/19/74. March.
- Chitonge, H. (2020). Africa's economic response to Covid-19: another missed opportunity. *Corona Times*. <https://www.coronatimes.net/africa-economic-response-covid-19>, accessed on 6 June 2020.
- Cimoli, M., Dosi, G., & Stiglitz, J. E. (2009). *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- CNBC (2020). What's Next for the U.S. Economy: Joseph Stiglitz. *CNBC*. <https://youtube/-rZSe0vArQU>, accessed on 6 June 2020.
- Cramer, C., & Sender, J. (2019). Oranges Are Not Only Fruit: The Industrialization of Freshness and the Quality of Growth. In Ravi Kanbur, Akbar Noman, and Joseph Stiglitz (Eds), *The Quality of Growth in Africa* (pp. 209-233). New York: Columbia University Press.
- Cramer, C., & Tregenna, F. (2020). Heterodox Approaches to Industrial Policy and the Implications for Industrial Hubs. In Arkebe Oqubay and Justin Y. Lin (Eds), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Cramer, C., Sender, J., & Oqubay, A. (2020). *African Economic Development: Evidence, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- DW (2020). German parliament passes historic aid package. *DW*. <https://www.dw.com/en/coronavirus-german-parliament-passes-historic-aid-package/a-52908339>, accessed on 6 June 2020.
- Egger, E. M., Jones, S., Justino, P., Manhique, I., & Santos, R. (2020). Africa's lockdown dilemma'. *WIDER Working Paper 2020/76. United Nations University, UNU-WIDER*. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-76.pdf>, accessed on 6 June 2020.
- EHS Today (2020). 3M Will Import 166 Million Respirators from China. *EHS Today*. <https://www.ehstoday.com/ppe/article/21128174/3m-will-import-166-million-respirators-from-china>
- Feigenbaum, E., & Smith, J. (2020). How Taiwan can turn coronavirus victory into economic success. 1 June. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/06/01/taiwan-coronavirus-pandemic-china-economy-technology/>, accessed on 6 June 2020.
- Gereffi, G. (2018). *Global Value Chains and Development: Redefining the Contours of 21st Century Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Government of Singapore (2020). Ending circuit breaker: phased approach to resuming activities safely: What you need to know about the three phases after the circuit breaker ends on 1 June. *A Singapore Government Agency Website*. <https://www.gov.sg/article/ending-circuit-breaker-phased-approach-to-resuming-activities-safely>, accessed on 6 June 2020.
- Hall, P. (1987). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hamilton, A. (1934). *Papers on Public Credit, Commerce and Finance*, Ed. Samuel McKee. New York: Columbia University Press.
- Harvey, J. (2020). Perspectives Covid-19 and PPE in context: an interview with China. *Journal of Public Health*. <https://academic.oup.com/jpubhealth/advance-article/doi/10.1093/pubmed/fdaa077/5848674>
- Hirschman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hsu, L. Y., & Tan, M. H. (2020). What Singapore can teach the U.S. about responding to Covid-19. *STAT News*. March 23. <https://www.statnews.com/2020/03/23/singapore-teach-united-states-about-covid-19-response/>, accessed on 6 June 2020.

- HUB (2020). East Asia Offers Mixed Lessons in Covid-19 Response. *HUB*, 13 May. <https://hub.jhu.edu/2020/05/13/east-asian-response-to-coronavirus/>, accessed on 6 June 2020.
- Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Vintage Books.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kaldor, N. (1967). *Strategic Factors in Economic Development*. Ithaca: New York State School of Industrial and Labour Relations, Cornell University.
- Lazonick, W., Hopkins, M., Jacobson, K., Palladino, L., Sakiñç, M. E., & Tulum, O. (2020). 4 Ways to Eradicate the Corporate Disease That is Worsening the Covid-19 Pandemic. *Institute for New Economic Thinking*. <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/4-ways-to-eradicate-the-corporate-disease-that-is-worsening-the-covid-19-pandemic>, accessed on 6 June 2020.
- Lazonick, W., & Shin, J. S. (2020). *Predatory Value Extraction: How the Looting of the Business Corporation Became the US Norm and How Sustainable Prosperity Can Be Restored*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, K. (2019). *The Art of Economic Catch-up: Barriers, Detours and Leapfrogging in Innovation Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lin, J. Y., & Treichel, V. (2012). Learning from China's Rise to Escape the Middle-Income Trap: A New Structural Economics Approach to Latin America. *World Bank Group*. Policy Research Working Paper, 6165. August.
- List, F. (1856). *National System of Political Economy, Volume I-IV*. Memphis, TN: Lippincott.
- Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. London: Palgrave Macmillan.
- Mathews, J. (2016). *Greening of Capitalism: How Asia Is Driving the Next Great Transformation*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mathews, J. (2017). *Global Green Shift: When CERES Meet GAIA*. London: Anthem Press.
- Mazzucato, M. (2011). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press.
- Nayyar, D. (2019). *Resurgent Asia: Diversity in Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Nolan, P. (2014). *Chinese Firms, Global Firms: Industrial Policy in the Age of Globalization*. New York: Routledge.
- Ocampo, J. A., Rada, C., & Taylor, L. (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. New York: Columbia University Press.
- Ohno, K. (2019). Meiji Japan: progressive learning of Western technology. In, Arkebe Oqubay and Kenichi Ohno (Eds), *How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up* (pp. 85-106). Oxford: Oxford University Press.
- Oqubay, A. (2015). *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*. Oxford: Oxford University Press.
- Oqubay, A. (2019). Industrial Policy and Late Industrialization. In Fantu Cheru, Christopher Cramer, and Arkebe Oqubay (Eds), *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Oqubay, A. (2020). The Theory and Practice of Industrial Policy. In Arkebe Oqubay, Christopher Cramer, Ha-Joon Chang, and Richard Kozul-Wright (Eds), *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Oqubay, A., & Ohno, K. (Eds) (2019). *How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford: Oxford University Press.
- Oqubay, A., & Lin, J. Y. (Eds) (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Oqubay, A., Cramer, C., Chang, H. J., & Kozul-Wright, R. (Eds) (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pasinetti, L. (1981). *Structural Change and Economic Growth: A Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paus, E. (2019). Innovation Strategies Matter: Latin America's Middle-income Trap Meets China and Globalisation. *The Journal of Development Studies*. DOI: 10.1080/00220388.2019.1595600
- PIIE (2020). Covid-19: China's exports of medical supplies provide a ray of hope. *Peterson Institute for International Economics*. Chad P. Bown, March 26. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/covid-19-chinas-exports-medical-supplies-provide-ray-hope>
- Pulse (2020). Larry Summers says this stimulus package would be hard to execute by the most competent government, calling the US government one 'run like a highly opportunistic family real estate business. *Pulse*. <https://www.pulse.ng/bi/finance/larry-summers-says-this-stimulus-package-would-be-hard-to-execute-by-the-most/> lzI93w3, accessed on 6 June 2020.
- Reinert, E. (2008). *How Rich Countries Get Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable.
- Schumpeter, J. ([1934] 2017). *The Theory of Economic Development*. New York: Routledge.
- Schwartz, H. (2010). *States versus Markets: The Emergence of a Global Economy*. 3rd edition. New York: Palgrave.
- Seric, A., & Winkler, D. (2020). Managing Covid-19: Could the coronavirus spur automation and reverse globalization? *IAP.UNIDO.ORG*. April. <https://iap.unido.org/arti>

- cles/managing-covid-19-could-coronavirus-spur-automation-and-reverse-globalization, accessed on 6 June 2020.
- Tay, S., & Chen, K. (2020). Singapore: The Limits of a National Response. April 21. <https://www.cfr.org/blog/singapore-limits-national-response>, accessed on 6 June 2020.
- Thirlwall, A. (2013). *Economic Growth in an Open Developing Economy: The Role of Structure and Demand*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Time (2020). South Korea's Health Minister on How His Country Is Beating Coronavirus Without a Lockdown. *Time*. <https://time.com/5830594/south-korea-covid19-coronavirus/>, accessed on 6 June 2020.
- Tooze, A. (2020). The death of globalisation has been announced many times. But this is a perfect storm. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentis-free/2020/jun/02/end-globalisation-covid-19-made-it-real>
- Tseng, Y. C., Cheng, Y. T., & Jun, C. H. (2020). Taiwan's experience with covid-19, and aid to the Pacific. <https://devpolicy.org/taiwans-experience-with-covid-19-and-aid-to-the-pacific-20200507-1/>, accessed on 6 June 2020.
- UNCTAD (2013). *Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. World Investment Report. Geneva: United Nations.
- Wade, R. (2004). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wade, R. (2019). Catch-up and Constraints in the Twentieth and Twenty-first Centuries. In Arkebe Oqubay and Kenichi Ohno (Eds), *How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up* (pp. 15-37). Oxford: Oxford University Press.
- WHO, World Meters, & World Population Review (2020). <https://worldpopulationreview.com/>, accessed on 7 June 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200606-Covid-19-sitrep-138.pdf?sfvrsn=c8abfb17_4, accessed on 7 June 2020. <https://www.worldometers.info/coronavirus/country/taiwan/>, accessed on 7 June 2020.
- Zastrow, M. (2020). How South Korea prevented a coronavirus disaster—and why the battle isn't over', May 12. *National Geographic*. Accessed on 6 June 2020.

*En el próximo número de
Información Comercial Española. Revista de Economía*

Tendencias actuales del análisis económico del Derecho

Malas leyes

Eficiencia económica y sistemas legales

Análisis económico del Derecho en la Administración de justicia: problemas y desafíos

Control judicial sobre cláusulas predispuestas y diseño de contratos de crédito hipotecario en España

¿Contratos prohibidos o regulados? El caso de la prostitución

Contratos con referencias a competidores: referencias contractuales a terceros y restricciones a la competencia

Las acciones son derechos de voto adicionales por lealtad desde el análisis económico del Derecho

Análisis económico del Derecho público

Coase sobre China. La teoría de Coase en ausencia de derechos de propiedad

Derecho, distribución de la renta y desigualdad

Últimos números
publicados:

***Sostenibilidad para la
competitividad***

***Internacionalización de
las economías, nuevas
formas, estrategias
y actividades***

Números en preparación:

***El futuro de la Unión
Europea***



Coordinador: Francisco Cabrillo

Daniel Wagner*

CROSS-BORDER RISK MITIGATION IN AFRICA

Multilateral institutions have been critical to catalyzing financing and mitigating risk in the developing world. They have been successful in creating new platforms designed to accomplish both objectives, but investors, traders, and lenders continue to perceive high degrees of risk in developing countries. Africa's multilateral institutions have been at the forefront of this effort and are in the process of creating new approaches to risk mitigation, including by pooling their resources.

La reducción de riesgos transfronterizos en África

Las instituciones multilaterales han sido claves para favorecer la financiación y la reducción de riesgos en el mundo en desarrollo. Estas instituciones han sido exitosas a la hora de crear nuevas plataformas concebidas para alcanzar ambos objetivos, aunque los inversores, comerciantes y prestamistas continúan percibiendo altos niveles de riesgo en los países en desarrollo. Las instituciones multilaterales africanas han estado a la vanguardia de estos esfuerzos y se encuentran en el proceso de creación de nuevos enfoques para la reducción de riesgos, incluyendo la puesta en común de sus recursos.

Keywords: African Development Bank, FDI, financial flows, foreign investment, international debt, World Bank.

Palabras clave: Banco Africano de Desarrollo, IDE, flujos financieros, inversión extranjera, deuda internacional, Banco Mundial.

JEL: G20, F10.

1. Introduction

Despite the substantial progress that has been made by marshalling resources from the public and private sectors to address perceived risks of doing business in the developing world, investors, traders, and lenders continue to face a plethora of risks. Any one of these risks may prevent them from seriously contemplating proceeding with cross-border investments. Collectively, these risks can pose a nearly insurmountable challenge for large and small businesses and must be

tackled if capital is to be mobilized. Another aspect of the challenge is that some potential investors, traders, and lenders have never been to, nor will they ever visit, a given country where a transaction may be located. They may be scared off by “headline” risk or simply decide that engaging in such transactions in developing countries is not worth the headache. There is a vast pool of potential capital residing in developed countries that remains unutilized because of unknown unknowns.

Among the risks regarding which potential investors regularly express concern are political, economic, commercial/payment, foreign exchange, security, corruption, regulatory, environmental, and joint venture/partnership risks. In addition, project/fund size or tenor, country or investor track record, and comparative market returns

* Senior Consultant, Institutional Investment, African Development Bank.
Final version: March 2020.
DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.914.7033>

are factored into decisions about whether to proceed with cross-border investments. These risks exist for every type of international transaction, no matter where it may be located, but a lot of investors believe or presume that the risks are worse if they exist in a developing country — whether that is actually true or not. Rule of law, governance issues, and corruption all coalesce to paint a difficult picture for the average investor.

Perceived risks are highest in Africa because there are so many countries on the continent, corruption can be rife, governance levels can be low, and rule of law may be limited. That is why the participation of Multilateral Development Banks (MDBs) and other multilateral institutions are often central to effectively mitigating some of these risks, either on their own or in conjunction with other private or public sector entities. This essay will explore some of the means of addressing cross-border risk, with an emphasis on Africa, and some of the new initiatives that are emanating from the continent, which hold the promise of being replicated elsewhere.

2. The Role of Multilateral Development Banks

According to the World Bank, of the cumulative total of USD 163.5 billion in private investment catalyzed by MDB co-financing, the vast majority of that investment (USD 115.5 billion, or 70 % of the total) has gone to projects in Europe, while the developing world has cumulatively received just 30 % of that total (with USD 16.5 billion in private co-financing for projects in Asia, USD 16.3 billion for projects in Latin America and the Caribbean, and USD 14.6 billion for projects in Africa. The Middle East had the lowest absolute amount of private investment mobilization, just USD 0.7 billion or 0.4 % of all private co-financing, as noted in Figure 1 (IFC, 2017). This should be a source of concern for all MDBs, as well as a source of potential motivation to redouble their efforts to catalyze additional private sector investment in infrastructure and other key sectors. *The use of risk mitigation instruments is central to that objective.*

To illustrate the point, in 2017, just 8 % of infrastructure mobilization was derived from private investment in social infrastructure such as schools and hospitals, reflecting the limited extent of private investment in social sectors in most low — and middle-income countries. Some 92 % of private co-financing was mobilized from investment in economic infrastructure including power, water, transportation, telecoms, and information technology. By contrast, in low — and middle-income countries, 85 % of private capital mobilization was derived from economic infrastructure, with 15 % of the mobilization stemming from social infrastructure (IFC, 2017, p. 14). Europe — not Africa, Asia, Latin America or the Middle East — has been the greatest beneficiary of MDB co-financing.

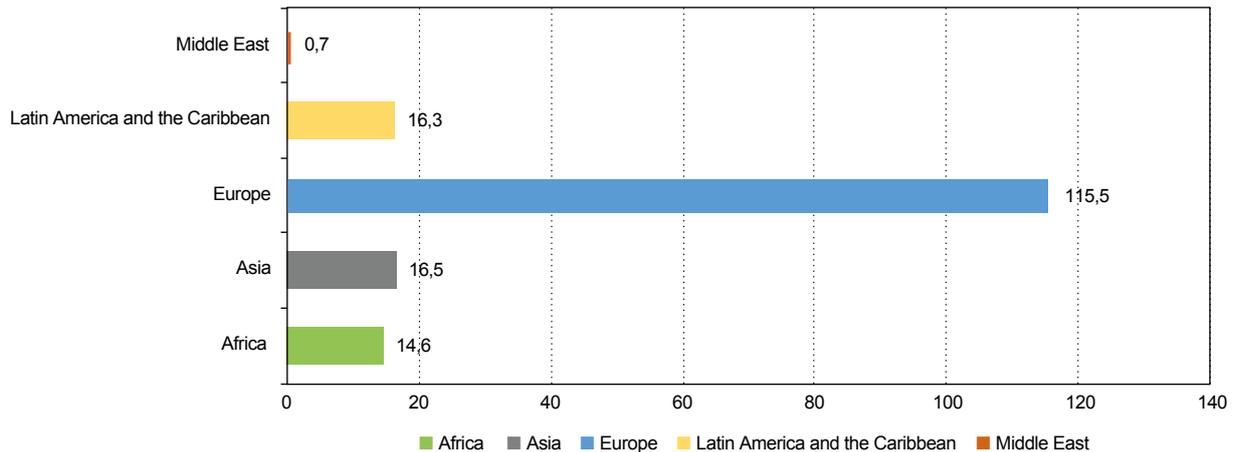
However, MDBs have a unique set of comparative advantages that make them a natural potential partner for both catalyzing investment and mitigating risk in the developing world. Among these advantages are:

- *Market access*: MDBs have unrivaled access to their respective marketplaces;
- *Vetting and de-risking capabilities*: MDB vetting procedures are widely admired and their ability to reduce or remove risk from transactions is in many respects unrivaled;
- *Preferred credit status*: MDBs continue to get their loans serviced when other entities may suffer repayment interruption in times of sovereign distress; and
- *Recovery capabilities*: MDBs have superior recovery capabilities by virtue of their preferred credit status, market access, and relationships with host governments.

However, a number of factors have historically prevented MDBs from deploying more capital and mitigating risk in an optimal manner, including:

- *Differing motivations for investing in developing countries*: MDBs' focus is naturally to promote development while private sector investor focus is primarily to generate returns. Although there is some overlap between the two, the institutional investors wondered whether the disconnect prevented MDBs from becoming more closely aligned with them;

FIGURE 1
 CUMULATIVE PRIVATE FUND MOBILIZATION UTILIZING CO-FINANCING
 BY MDBS BY REGION AS OF 2017
 (US\$, billions)



SOURCE: Based on data from the report of the International Finance Corporation (IFC).

- *Misalignment in perceptions of risk:* Private sector entities often view developing countries—and transactions within them—as being of higher risk than developed countries. By virtue of their preferred creditor status (PCS), AAA-rating, and superior relationships with governments, MDBs are in a better position than private sector entities to assume and manage a plethora of non-commercial risks;

- *Willingness to assume more risk:* As a result of the above, many investors believe it is justifiable to ask Banks to assume more risk, particularly in the countries that they perceive represent the highest risk. They may also feel (even expect) that it is reasonable to ask MDBs to be willing to take a first-loss position with greater frequency. Few MDBs routinely agree to do so;

- *The absence of bankable projects:* There are too few projects that warrant financing and many MDBs and private sector investors tend to chase the same projects. This is perhaps the crux of the issue — if there were more bankable projects, there would presumably be less

competition between MDBs and private sector investors and more incentive to work with MDBs on projects private investors may not otherwise participate in;

- *A lack of coordination within and among MDBs:* Some investors view MDBs as lacking coordination, both within departments and between the Banks, when they work together on the same transactions. Enhanced coordination is important to encourage institutional investors to want to work with MDBs on smaller and larger projects;

- *Absence of standardization:* MDBs can lack standardized procedures, documentation, and investment vehicles. Many investors believe that if there was more standardization, it would be easier to work with them;

- *Slow response times/difficult to work with:* MDBs can be excessively bureaucratic, slow to respond, and difficult to work with;

- *Pricing that is not commercially justifiable:* Market pricing of risk tends to be higher than what some MDBs may choose to charge for their loans and guarantees. This creates a mismatch between what MDBs charge for their

products and what private sector entities seek for assuming the same risk in the same transactions or countries; and

- *Lack of knowledge*: In spite of the tremendous amount of information MDBs publish about themselves and their operations, their operational processes remain somewhat of a mystery to many investors, who lack general knowledge about MDBs, their underwriting and credit evaluation processes, and how they mitigate their own risk.

Some of these concerns reflect a lack of understanding as regards how MDBs analyze risk, while others are more a function of a misalignment of interests or MDB responsiveness.

3. Financial and Risk Mitigation Instruments

MDBs have developed a range of financial and risk mitigation instruments designed to catalyze capital into the developing world while limiting the risks of doing so. Many of these instruments have been in existence for many years, ensuring that the financial community is familiar and comfortable with them, which has helped encourage their broad use. Among the best known and most widely accepted are:

- 1) *Development bonds*: Expand the use of long-term, low-cost, fixed-rate, local currency-denominated bonds that are guaranteed by MDBs, enabling domestic pension funds to achieve above market yields on their investments. Host country governments may also guarantee the bonds without actually allocating capital to do so;

- 2) *Local currency guarantees/credit wraps*: Local currency guarantees credit-enhance the quality of debt instruments issued to infrastructure projects;

- 3) *Future flow securitizations*: wherein the repayment of debt instruments is secured by natural resource (or other) export account receivables to fund infrastructure transactions;

- 4) *Guarantees*: Political risk and credit guarantees have been embraced by many MDBs to credit-enhance

lenders' and investors' transactional commitments. As guarantees have been more widely utilized, demand for these products continues to grow; and

- 5) *Credit insurance*: Credit risk continues to be a primary concern for traders, investors, and lenders, and demand for credit insurance has grown exponentially over the past two decades. Many MDBs include credit insurance among the instruments at their disposal.

That said, there is certainly more that MDBs can do to further catalyze cross-border investment, trade, and lending. In fairness to the Banks, they have been relatively open-minded as regards their willingness to consider creating new tools and platforms, although there is at least some resistance to doing so because of bureaucratic inertia. Nonetheless, competitiveness among the Banks is also serving to help spur an even greater willingness to create new financing and risk mitigation alternatives.

Among the additional innovative options intended to enhance risk mitigation are:

- Unbundling infrastructure projects into components with different risk-return profiles to create component-specific financial products;

- Pooling multiple infrastructure projects with different risk-return profiles into a single portfolio, enhancing diversification;

- Credit enhancement through risk tranching and subordination (including first-loss tranching); and

- Establishing more stand-alone risk mitigation products which focus on risks during the project construction period.

It will of course take some time to translate such ideas into functional products, but such initiatives are currently being discussed and some of them will be launched in the not too distant future.

4. Catalyzing Investment into Africa

Africa-based organizations have produced a number of innovative platforms designed to assume greater degrees of risk and catalyze new forms of investment.

Africa is an ideal destination for such platforms because of the sheer number of countries (54) and the diversity of investment climates. Two of the most prominent platforms have been produced by the AfDB and InfraCredit:

African Development Bank

The AfDB supported an innovative project to catalyze investments from European pension funds into African agriculture assets. The objective was to: 1. Structure a means of financial intervention for the benefit of commercial agriculture in Africa, harnessing international capital flows into Africa from Europe by virtue of the Bank's catalytic effect; 2. Generate a vital demonstration effect on other European and non-African investor classes that may have risk misperceptions with regard to investing in Africa; and 3. Engage large conservative African institutional investors on the viability of this asset class in particular, and of Africa's return potential in general.

The project leveraged the Bank's Partial Credit Guarantee (PCG) to catalyze the deployment of European pension and asset management funds into Africa's agriculture sector, in line with the Bank's Feed Africa strategic priority. This was achieved through the establishment of a Structured Finance Company, which issued agri-linked notes of up to USD 120 million to European Pension Funds. The PCG guaranteed the notional amount of the notes. The proceeds of the notes, together with two other pools of assets worth USD 75 million, were ring-fenced in a Special Purpose Vehicle that invested this pool of capital in a diversified portfolio of Agricultural Farmland Assets and related agricultural infrastructure in Africa Key Objectives.

InfraCredit

InfraCredit strengthens Nigeria's capital markets by providing local currency guarantees to enhance the credit quality of debt instruments issued to finance creditworthy infrastructure assets in Nigeria. InfraCredit's guarantees act as a catalyst to attract investment from

pension funds, insurance companies, and other long-term investors. Doing so addresses constraints of the Nigerian pension market and incentivizes institutional investment in long-term bonds to finance the country's infrastructure assets.

InfraCredit's guarantee is irrevocable and unconditional, guaranteeing payments in accordance with the original payment schedule under a Deed of Guarantee. InfraCredit's guarantee obligations are secured with a right to reimbursement of any amount paid against the Issuer under a Recourse Agreement and further secured with a first fixed charge (legal mortgage) on specific properties and assets of the Issuer and/or a first floating charge over the rest of its assets under a Security Deed. By adopting a zero-loss underwriting policy, InfraCredit only underwrites a portfolio with lower potential default frequency and loss severity characteristics.

Africa Co-Guarantee Platform

The Africa Co-Guarantee Platform (CGP) is a new platform created to increase the amount of finance available to support trade and infrastructure investment for Africa by enhancing risk mitigation. CGP participants include the AfDB, African Export-Import Bank (Afreximbank), African Trade Insurance Agency (ATI), African Union Development Agency (AUDA-NEPAD), and the Islamic Corporation for the Insurance of Exports and Investment Credit (ICIEC). What makes the CGP unique is that it will serve as Africa's one-stop-shop to provide risk mitigation instruments specifically intended to jointly mobilize resources that would otherwise only be available on a single institutional level.

The platform plans to tackle the most widely recognized impediments to risk mitigation in Africa, such as an absence of investable transactions and the need for greater collaboration to develop innovative risk management solutions for large transactions. Central to the CGP's future success will be timely advisory and project preparation funding to resolve project viability gaps as well as the development of risk solutions that meet

investor needs. It therefore intends to operate as a results-oriented platform.

The top reasons often cited by private investors for low levels of investment in the developing world include the lack of “bankable” projects, high development and transaction costs, an absence of viable funding models, inadequate risk-adjusted returns, and unfavorable and uncertain regulations and policies (McKinsey Global Institute, 2016). However, given the need for high returns and diversification, institutional investors have reported consistent interest in emerging markets, but very little international institutional investment has been identified for African infrastructure. A core objective of the platform is therefore to reduce or eliminate local currency and foreign risk while funding trade and infrastructure, addressing foreign exchange risk, and creating incentives for good governance.

Some highly innovative schemes for risk mitigation have already been launched, and the CGP will build upon some of the work that has already been done. This includes 100 % credit guarantees, diversified portfolios with first-loss capabilities, and blended finance products (such as a solar power facility via the World Bank Group which is being utilized in Ethiopia, Madagascar, Senegal, and Zambia). Afreximbank has developed specific instruments to cover construction costs for greenfield infrastructure projects. Meanwhile, the Africa Energy Guarantee Facility (AEGF) combined a first loss from Munich Re with a second loss facility provided by the European Investment Bank.

At the present time, traders, investors, and lenders interested in securing cross-border risk management instruments must approach each provider organization individually, making acquisition of coverage a cumbersome and time-consuming process. By providing a single multi-organization platform, the CGP should greatly reduce the time required in an efficient manner. Doing so will also enable dozens of African governments to work in tandem with the platform to provide necessary administrative inputs (such as approvals or counter-guarantees) in a coordinated and efficient manner.

The platform will also provide advisory services that should increase demand for risk mitigation products while growing the pipeline of investable projects. For example, it can invite African governments to provide priority infrastructure projects to experts within the platform to advise on how to structure their projects using risk mitigation instruments. Inherent economies of scale gained from pooling of resources will enable the processing of larger and more numerous transactions while credit-enhancing more projects that might not otherwise be eligible for financing. The ability to engage in fast-track decision-making will also prove to be a net benefit of utilizing the platform. Use of the CGP will also make transactions more appealing for the private insurance marketplace, which otherwise may not necessarily find certain African transactions appealing. All of the CGP participant organizations are A-rated. Utilizing their role to underwrite transactions will upgrade the ratings of many of the transactions, making them eligible to receive cheaper financing and a broader pool of risk mitigation instruments from a broader array of providers in the private sector. Potential instruments include political risk insurance, credit risk insurance, local currency guarantees, future flow financing, and Sukuk financing.

Potential investors in Africa may not understand the value proposition that such a platform represents, but once they become educated and familiar with it, the CGP will make a unique and valuable contribution to mitigating risk throughout Africa. However, much will depend on the CGP providers working well and efficiently together toward their common objective. Since such institutions are not necessarily accustomed to working closely together, it will undoubtedly take some time before the platform is operating in an optimal manner. The coming months should prove to be important in that regard.

Host governments will also need to do their part to make resources available to the participant providers and investors by creating an enabling environment conducive to cross-border investment. The same is true regarding domestic funding sources — whether

pension funds, sovereign wealth funds, or commercial organizations — which can determine whether domestic resources are similarly catalyzed. Of course, investors must themselves demonstrate a willingness and capacity to invest.

New AfDB Programs

Syndication Platform

To date, MDB capital mobilization efforts have largely focused on catalyzing institutional investors for their non-sovereign loan portfolios. The most commonly used approach is the A/B loan syndication structure, which mobilizes institutional investors behind MDBs in funded risk participations on a project-by-project basis. The International Finance Corporation (IFC), arguably the most experienced A/B lender, recognized the high transaction costs of this piecemeal approach and pioneered the Managed Co-Lending Portfolio Program (MCP), which sought to achieve greater economies of scale by mobilizing institutional investors in a programmatic manner within pre-agreed limits. One way the IFC attracted significant co-financing interest for the MCP from insurance companies was by partnering with the Swedish International Development Cooperation Agency to provide a first-loss co-guarantee that enhances risk-adjusted returns for institutional investors. In 2018, through its Room 2 Run initiative, the AfDB pioneered two new non-sovereign balance sheet optimization instruments (portfolio credit insurance and synthetic securitization) to manage its capital and scale up mobilization of institutional investors. The Bank is now in the process of creating a new syndication platform similar to the MCP. This multifaceted facility will provide investors with a predictable pathway into the African infrastructure sector that automatically includes AfDB participation and options regarding the level of participation by institutional investors. The inaugural transaction, which will occur in 2020, involves securing capital from the nearly \$4 trillion US municipal securities

market - one of the most mature sectors of the capital markets that provides financing for a large portion of US capital investment in American infrastructure.

The sector attracts funding from market funds, insurance companies, endowments, foundations and family office/high net worth investors which have a strong appetite for infrastructure assets that match the tenors of their long-term liabilities. Africa is a natural destination for these investors because it is home to different types of infrastructure assets that need to be developed and financed. In partnership with an investor that has deep reach in the municipal securities market in the US, the Project Development Financing Facility (PDF) will attract institutional investors to partner with the AfDB, project sponsors, and sovereign and sub-sovereign governments to help develop a more robust infrastructure pipeline of bankable transactions across Africa.

With a USD 1 billion investment, the PDF is intended to be a permanent source of revolving capital, refinanced through public or private securitizations once the portfolio has reached a critical mass of green-field or seasoned assets. This refinancing will generate additional capital to continue to finance projects across Africa. The investor will utilize its own balance sheet to ramp and co-finance the AfDB's prioritized projects, based on an agreed set of project characteristics for the portfolio. When a proposed project meets those criteria, the investor will co-invest a minimum dollar amount (or percentage) in the project.

It will have the right to refuse to invest in a given percentage of the Bank's projects presented (*i. e.* less than 20 %) over a certain time period (*i. e.* less than one year). The AfDB will also provide a 70 % unfunded PCG for the portfolio of B loans. In order to commence deploying capital, the AfDB will provide the PCG with a defined notional amount. The PDF will likely be refinanced well before reaching the USD 1 billion threshold, which will depend on how quickly capital can be deployed into a diverse number of assets. The PCG can expire after the portfolio's cash flows have been securitized.

One of the advantages of the PDFF is that its inherent risk protections from its subordinated tranches, guarantee, and diversity of tranche amounts allows for flexibility in the number of assets that must be aggregated before a securitization can occur. The portfolio will also include a mezzanine tranche, which may be purchased by insurance companies, pension funds, or other institutional investors, in addition to a first-loss position that the investor will routinely fund. The two tranches will provide 30 % loss coverage before the PCG would be activated.

Among the benefits the PDFF will provide to the AfDB are an expansion of the Bank's reach by creating a captive private sector capital pool, enabling it to be flexible in its capital allocations, and also potentially reducing the Bank's financial and credit exposure to the underlying assets. The facility will enable significant credit risk transfer from the AfDB to the private sector, fund a broad, diversified portfolio of AfDB originated assets, create programmatic, repeatable and scalable transactions with private sector invested capital, reduce the amount of time required to disburse funds following Board approval, and advance the Sustainable Development Goals (SDGs). Investors will benefit from the AfDB's and investor's underwriting expertise and track record, a diversified portfolio of African infrastructure assets, long-term, stable, and consistent cash flows to meet long-term liabilities, and the ability to invest in Environment, Social, Governance and SDG-compliant asset classes.

The PDFF structure is a nimble, commercially viable, scalable, and standardized solution to infrastructure finance that should greatly expand funding of African infrastructure. It is responsive to global demand, disciplined by market viability, and firmly grounded in a successful track record and governance structure that emphasizes accountability, transparency, and verifiable results. The PDFF structure crowds in private sector capital, which should spur new project development across Africa. Since capital markets are the key to moving from billions to trillions, the facility is an elegant

solution to affordably financing infrastructure projects, while also generating attractive financial returns.

Islamic Finance Program

Islamic finance is a financial system that operates according to Islamic law (sharia) and is sharia compliant. As is the case with conventional financial systems, Islamic finance utilizes banks, capital markets, fund managers, investment firms, and insurance companies. Since 2000, a number of regulatory efforts have been created to spur the development of Islamic finance, coinciding with the development of a formal Islamic financial sector.

The use of Sukuk (Islamic finance certificate) issuances for infrastructure development (or to offset budget deficits) is a growing trend in Africa (as demonstrated by recent Sukuk issuances by the Ivory Coast, Morocco, and Senegal). As African sovereigns seek to diversify their funding base, the amount of Sukuk issued is likely to increase. Indeed, Algeria, Egypt, Morocco, and Sudan have already expressed interest in issuing Islamic bonds by 2020, and Moody's expects at least USD 1 billion worth of Sukuk-financed transactions to be executed in Africa by 2020.

Islamic finance is expected to play a large role in supporting financial inclusion and increasing banking penetration in countries where the rate of the unbanked is high. Moody's estimates that the share of Islamic banking assets (as a percentage of total African banking assets) will rise to more than 10 % over the next five years, from below 5 % as of 2019. For these reasons, the AfDB plans to introduce an Islamic finance program in 2020.

African countries are seeking to attract Islamic finance capital to support their large infrastructure projects and enhance individual and SME access to financial services. Islamic investors from the Middle East and Asia are also showing more interest in Africa. A significant pool of resources can be harnessed through Islamic finance channels. Therefore, Islamic finance can serve as a potent tool and untapped source to

help achieve the objectives and strategic priorities of the Bank and its regional member countries.

Given its long-standing expertise in supporting financial and private sector development in Africa, and its strong partnerships with Islamic-oriented financial institutions such as the Islamic Development Bank, the AfDB should be able to play a pivotal role. The Bank will, as appropriate, pursue strategic partnerships with development partners active in the area of Islamic finance in order to proactively and effectively develop and structure interventions that target priority sectors (such as infrastructure, agriculture and energy) and niche groups (such as youth and women). The Bank will also leverage and bundle its various instruments (*i. e.* partial risk and partial credit guarantees, direct equity, agency lines, syndications, and grant support) in order to achieve these objectives.

Guarantee Programs

Most MDBs, Development Finance Institutions, and export credit agencies have fully-fledged political and credit risk guarantee programs, which are considered to be a standard component of their comprehensive cross-border risk management programs. These programs generally include coverage against a plethora of credit and non-commercial risks which cross-border traders, investors, and lenders encounter on a routine basis — such as expropriation, currency inconvertibility/non-transfer, political violence, and breach of contract risks — as well as sovereign and non-sovereign payment risks.

Part of the reason why these institutions provide such products is because: *i)* there is demand for them; *ii)* the risks addressed often prevent traders, investors, and lenders from pursuing transactions in countries with high degrees of perceived risk; and *iii)* they are in a unique position to assume such risks by virtue of their AAA ratings, preferred creditor status, and preferential recovery capabilities. The marketplace looks to these institutions to have a catalytic impact by reducing the amount of risk in these transactions.

The AfDB is in the process of enhancing its sweep of such products. It is also engaged in benchmarking and having in-depth discussions with private and public sector entities in the political and credit risk guarantee marketplace. In doing so, it is sending the right signal to the marketplace that the Bank is competitive in this arena and placing itself in a position to more fully service its clientele and member states, while fully meeting its own developmental objectives.

5. Conclusion

Multilateral organizations, and in particular MDBs, have a valuable and unique role to play in the catalyzation of finance and mitigation of risk for transactions in the developing world. Indeed, some of their comparative advantages vis-à-vis the private sector are compelling. A number of multilateral organizations are engaged in exciting new approaches to mitigating cross-border risk, particularly in Africa. The good news is that such organizations are often willing to step in when private sector risk mitigation alternatives are unavailable, and they are similarly willing to work with private sector solution providers. The new products and platforms being developed are encouraging and point to an even wider array of risk mitigation options that will be available to international traders, investors, and lenders in the future.

Bibliographic references

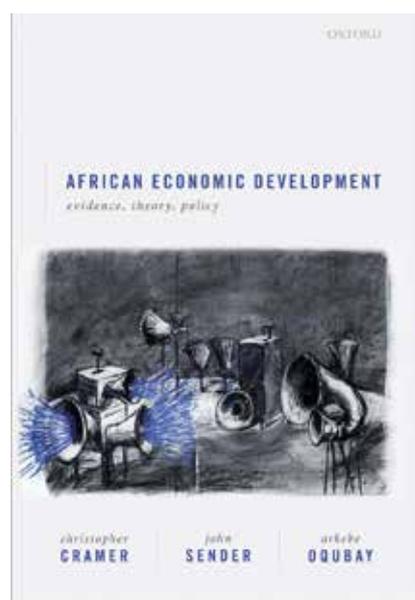
- African Development Bank (2018). *Unleashing the Potential of institutional investors in Africa*, 27-28. AfDB, Cote D'Ivoire.
- African Development Bank (2019). *Infrastructure Financing: Crowding in Institutional investors*. AfDB, Cote D'Ivoire.
- IFC (2017). *Mobilization of Private Finance by MDBs and Development Finance Institutions*, 11-13. International Finance Corporation, United States.
- McKinsey Global Institute (2016). *Bridging Global Infrastructure Gaps*. United States.
- Samuels, B. (2019). *Business Plan: Africa Co-Guarantee Platform*. African Development Bank, Cote D'Ivoire.

RESEÑA

AFRICAN ECONOMIC DEVELOPMENT. Evidence, Theory, Policy

Christopher Cramer, John Sender y Arkebe Oqubay

Oxford University Press, 2020, 334 pp.



Cuando uno se adentra en los entresijos de un libro, va experimentando casi sin percatarse diferentes sensaciones. En este caso, las más son aquellas que tienen que ver con la madurez intelectual y la experiencia política de sus autores. Esto se pone de manifiesto cuando abordan problemas cruciales del desarrollo económico en África. Esto es: el contexto del desarrollo económico en el continente, las estrategias de desarrollo, las cuestiones del empleo, la pobreza y la productividad agrícola, y el posibilismo en el diseño de políticas.

Los autores argumentan que las políticas se elaboran en un contexto complejo determinado por la historia de cada país y el entorno internacional; si bien las claves del crecimiento y desarrollo residen *dentro* de los países africanos en forma de decisiones sobre las estrategias de inversión. Decisiones que para conseguir buenos resultados deberían basarse, siguiendo al economista Albert Hirschman, en una actitud de amplios horizontes. Actitud alejada tanto de los escépticos (que piensan que demasiados Estados fallidos y economías dominadas por la búsqueda de rentas imposibilitan el desarrollo), como de los pesimistas que consideran que el pasado colonial es un pesado lastre difícil de superar.

Por el contrario, los autores parten del hecho de que la evidencia muestra que hay espacio para implementar políticas económicas capaces de sacar del atraso a las economías africanas y situarlas en una senda de desarrollo. Para ello, se valen de un enfoque pluridisciplinar, que tiene en cuenta que las economías están insertas en un marco social más amplio, subordinadas a relaciones de poder y a los condicionamientos de las instituciones. Al mismo tiempo, los autores se alejan de planteamientos tipo «excepcionalismo africano», que tratan al continente como

diferente al resto del mundo, como si sus problemas fuesen peculiares y no pudieran observarse en otros lugares del planeta.

Las estrategias para un crecimiento económico sostenido se basan en los incrementos de productividad, la creación de empleo y la generación de rentas procedentes del exterior. El factor clave es el aumento del peso de la inversión en el PIB. Los Gobiernos africanos deben concentrar sus esfuerzos en inversiones dirigidas a actividades de gran potencial con rendimientos de escala crecientes, elevar la demanda de trabajo y obtener ingresos exteriores. Los países en desarrollo crecen rápidamente, lo que genera mayores importaciones y requiere asimismo un aumento rápido de las exportaciones. Se argumenta que un tipo de cambio competitivo es necesario (aunque no suficiente) para estimular el crecimiento. La integración de las economías africanas puede tener efectos positivos, si bien las exportaciones en el ámbito regional intraafricano debe considerarse un complemento más que un sustituto de una estrategia comercial global. La estrategia inversora se basa en proyectos que generen fuertes vinculaciones intersectoriales hacia atrás (provisión de recursos o insumos) y hacia adelante del proceso productivo (la producción de un sector es un insumo utilizado por

otro); es decir, proyectos «claves» que produzcan efectos relevantes en el resto de la economía, como muestran los casos de África del Sur y Etiopía.

Las cuestiones del empleo, la pobreza y la productividad agrícola están estrechamente relacionadas entre sí. El empleo considerado aquí es el relativo a la creación de puestos de trabajo asalariado (no de autoempleo), que está aumentando de modo notorio en África en los tres últimos decenios y cuya generación depende más de factores de demanda agregada que de oferta.

Los pobres viven en hogares de reducido tamaño (no grande), con un relativamente elevado número de mujeres, para su supervivencia dependen del acceso al empleo asalariado y de las condiciones del mismo, que pueden ser estacionales, precarias y de bajos ingresos, y que dependen de la capacidad de negociación colectiva. La productividad agrícola debería ser una prioridad de las políticas públicas, basadas en la irrigación y las innovaciones tecnológicas, para elevar el nivel de ingresos de la población

pobre que vive mayoritariamente en entornos rurales. De esta forma, al tiempo que se logra una mayor productividad, se reducen los precios de la producción de alimentos consumida por los asalariados africanos, se contienen las presiones inflacionarias y se elevan las tasas de rentabilidad, inversión y crecimiento. Además, un sector agrario productivo asegura un saldo exterior neto favorable, modera la factura de las importaciones y facilita los procesos de inversión.

El posibilismo en el diseño de políticas viene dado por la inexistencia de esquemas preconcebidos, aplicables en todo tiempo y lugar. En realidad, la elaboración e implementación de políticas funciona por prueba y error, aprendiendo, haciendo, estableciendo objetivos y prioridades y evaluando resultados. Esta actitud resulta del carácter incierto y contingente de las dinámicas de causación acumulativa, de la frecuencia en la aparición de fenómenos inesperados, cuando no contradictorios con los supuestos previos, en contextos a menudo marcados por la inestabilidad y la violencia.

Los autores hacen explícitas sus prioridades de política industrial en proyectos de alto valor inversor, en empresas «campeones nacionales», con fuerte capacidad exportadora e importadora, en actividades agroindustriales proveedoras de la oferta alimentaria y de otros bienes básicos, y en la creación de un marco institucional capaz de incentivar comportamientos eficientes y responsables de las organizaciones sociales y profesionales.

Finalmente, este libro parece oportuno en estos nuevos tiempos de la COVID-19 y sus efectos en materia de políticas sectoriales, cambio técnico y organización nacional, regional y global de las cadenas de producción. Puede añadir argumentos y evidencias al debate sobre globalización/regionalización, relevancia de la proximidad geográfica, digitalización y descarbonización, presentes en el análisis actual de las estrategias de desarrollo económico en el ámbito internacional y, muy particularmente, en África.

José María Mella Márquez

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Autónoma de Madrid

RESEÑA

BIG DATA COMO ACTIVO DE NEGOCIO

Gemma Muñoz y Eduardo Sánchez

Anaya Multimedia, Colección Social Media, 2019, 240 pp.



En el libro que a continuación se presenta, los autores, Gemma Muñoz y Eduardo Sánchez, introducen al lector en el universo del *Big Data*. Un concepto o nueva manera de entender el procedimiento en el que las empresas interactúan con sus clientes en el actual mercado dinámico.

La formación académica y trayectoria profesional de los autores, fundadores de la consultora digital El Arte de Medir, hace de esta obra una magnífica guía de cómo proceder en la recopilación, codificación, tratamiento y análisis de los datos para la mejora del posicionamiento de la empresa en el entorno

en el que actúan. Como los autores apuntan en la introducción de esta obra: «El *Big Data* nos permite obtener mucha información precisa sobre el cliente, sus costumbres y sus actos. Y nos ayuda a empujarlo a su próxima compra... Pero el dato sin contexto es solo un número». Ahí reside el carácter aplicativo de este libro, en una propuesta metodológica para trabajar con los datos de los clientes, la denominada por los autores metodología MAMBO.

El *Big Data* supone una innovación tecnológica de ayuda a las empresas para relacionarse comercialmente con su entorno, en especial con sus clientes, que ha venido para quedarse y que supondrá no solo la mejora comercial para algunas empresas, sino una cuestión de supervivencia de las compañías de determinados sectores. Este entorno en el que actúan las empresas es cada vez más dinámico y, por tanto, requiere un tratamiento ágil, casi al momento, de los datos disponibles para las compañías. Por esto, la buena utilización del *Big Data* se convierte en un aspecto determinante.

Este libro se estructura en nueve capítulos en los que se detalla una propuesta metodológica sobre cómo trabajar en el *Big Data*, con propuestas aplicativas en cada una de las fases propuestas por los autores. Así, en el primer capítulo se definen conceptos básicos de este entorno y se realiza una

explicación del origen de los tratamientos de datos, desde los inicios con *Inmon* y *Kimball* hasta la llegada del *Big Data*. Como se comenta en este capítulo, las empresas de cualquier sector siempre han dispuesto de datos, incluso más datos de los que eran capaces de procesar, lo que han cambiado ha sido el tratamiento ágil de estos, además de su centralización, almacenamiento y disponibilidad para las compañías. El segundo capítulo se centra en la importancia del capital humano para la correcta implantación de este sistema para que se convierta en un arma potente para la toma de decisiones. Para ello, es fundamental que toda la organización trabaje de manera conjunta y ordenada, siendo conscientes del objeto último y actuando cada uno en su ámbito.

Es en el tercer capítulo donde se aborda la metodología propuesta por los autores para desarrollar el *Big Data* en la empresa. Como paso previo se plantea la necesidad de saber el punto en el que se encuentra la empresa para su puesta en marcha, ¿está realmente preparada? Para ello se realiza un análisis de los principales modelos de madurez, como los modelos de Gartner, Cardinal Path, Brian Thopsey, Unilytics, Bersin & Associates o el modelo de madurez en analítica digital (El Arte de Medir, EAM). Finalmente, en este capítulo se comenta la propuesta de metodología para la implantación del

Big Data, la metodología MAMBO, denominada así por las siglas de cada una de las fases que la componen (Meditar sobre el negocio, Adquirir los datos, Manejar los datos, Buscar en los datos, Ordenar y visualizar). Los siguientes cinco capítulos del libro se dedicarán a la explicación y análisis de cada una de estas fases.

La primera fase de la metodología propuesta, a la que se dedica el capítulo cuarto, se basa en meditar sobre el negocio, es decir, en responder a una serie de cuestiones clave, como: ¿Qué recursos se disponen? ¿Qué tecnología se utilizará? ¿Qué datos serán necesarios? ¿Quién es el *stakeholders* del problema del negocio? ¿Cuáles disponemos? ¿Qué horizonte temporal se planteará? Según los autores, esta fase es fundamental, dado que empezar con mal pie, sin tener claros los objetivos, puede hacer que todo el trabajo posterior se quede en nada. El capítulo quinto se centra en la segunda fase de la metodología. En él se trata la tarea de adquirir los datos necesarios para el análisis, la identificación de las fuentes de datos de donde pueden ser extraídos y la evaluación sobre la idoneidad y suficiencia de los datos disponibles por la empresa, ¿son suficientes y de calidad? En el capítulo también se indica la necesidad de realizar una limpieza de los datos adquiridos, comentando herramientas eficaces para tal efecto, como el *OpenRefine*.

Es en la tercera fase de la metodología, capítulo sexto, donde se aborda el manejo de los datos, la fase más amplia del proceso. En este capítulo se determinan los métodos y técnicas para el desarrollo de la tarea, diferenciando entre el análisis en tiempo real del proceso de datos por bloques y el estudio de datos cualitativos del análisis de datos cuantitativos. Así se tratan técnicas como la regresión lineal, el análisis de correlaciones o el análisis semántico. Además, se trata la importante tarea de la preparación previa de los datos (limpieza de datos, tratamiento de datos perdidos o mal grabados y eliminación de valores extremos que pudiesen distorsionar los resultados).

El capítulo séptimo se centra en cómo extraer respuestas a las cuestiones planteadas de los datos trabajados. La clave de este proceso se encuentra en la búsqueda de *insights* y en el resumen de los resultados extraídos para que puedan ser de utilidad en la toma de decisiones. El objetivo de esta fase es predecir acontecimientos y proponer acciones de mejora en la empresa. Así, es importante diferenciar tres tipos de análisis en esta fase: *i*) análisis de diagnóstico, identificar las causas de los acontecimientos acaecidos; *ii*) análisis predictivo, establecer qué pasará en el futuro si se sigue actuando de la misma manera; y *iii*) análisis prescriptivo, qué se debe realizar para cambiar

las cosas. Este último análisis será el más complicado y necesitará un conocimiento profundo de la empresa y del sector y del entorno en el que actúa la compañía. Aunque con frecuencia el análisis de datos se queda en la fase anterior, los autores subrayan la importancia de una quinta fase a la que dedican el capítulo octavo. En este capítulo se trata cómo ordenar y visualizar los datos, siendo esta una fase determinante para terminar de diseñar los *insights*, mediante la colaboración con los *stakeholders*. El capítulo se completa con la identificación de las principales herramientas de visualización.

El último capítulo del libro se dedica al análisis de fuentes de datos adicionales que están a disposición de la empresa, como los datos ocultos (*dark data*), disponibles de diversas formas y no siempre tenidos en cuenta. Además, se comentan otros métodos de extracción de datos aún no explotados o definidos en su totalidad, como el *blockchain* o *streaming* de datos o disposición de datos en tiempo real. Como epílogo del libro, los autores realizan una serie de conclusiones a modo de reflexiones finales sobre el estado actual del *Big Data* y de su futura y posible evolución, así como el cambio que esta metodología supone para el ámbito empresarial.

Rodrigo Medina Viruel
Universidad de Jaén

INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (ICE)

ISSN 0019-977X

SUSCRIPCIÓN ANUAL

| INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA. REVISTA DE ECONOMÍA (6 NÚMEROS/AÑO) | | | |
|---|-----------------|---------------------------|-----------------------------|
| | ESPAÑA 1 año | UNIÓN EUROPEA 1 año | RESTO DEL MUNDO 1 año |
| SUSCRIPCIÓN | 75,00 € | 90,00 € | 90,00 € |
| Gastos de envío España | 5,40 € | 19,80 € | 33,96 € |
| Más 4 % de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla | 3,22 € | | |
| TOTAL | 83,62 € | 109,80 € | 123,96 € |

EJEMPLARES SUELTOS

| INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA | | | |
|--|----------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| | ESPAÑA 1 ejemplar | UNIÓN EUROPEA 1 ejemplar | RESTO DEL MUNDO 1 ejemplar |
| NÚMERO SUELTO | 15,00 € | 20,00 € | 20,00 € |
| Gastos de envío España | 0,90 € | 3,30 € | 5,66 € |
| Más 4 % de IVA. Excepto Canarias, Ceuta y Melilla | 0,64 € | | |
| TOTAL | 16,54 € | 23,30 € | 25,66 € |

Suscripciones y venta de ejemplares sueltos

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Centro de Publicaciones.

C/ Panamá, 1. Planta 0, despacho 3.

Teléfonos: 91 349 51 29 – 91 349 51 33 (Venta de publicaciones)

91 349 23 35 (suscripciones)

correo electrónico: CentroPublicaciones@mincotur.es

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE DESARROLLO NORMATIVO,
INFORMES Y PUBLICACIONES
CENTRO DE PUBLICACIONES

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

Los artículos que se envíen para publicar en *Información Comercial Española, Revista ICE* deberán ser originales, no publicados, ni en proceso de evaluación por otra publicación. Los trabajos recibidos serán sometidos para su aceptación a evaluación externa anónima.

1. Los artículos se enviarán en formato Microsoft Word a la dirección de correo electrónico revistasice.sccc@mincotur.es o a través de la página web <http://www.revistasice.com/>
2. La extensión total del trabajo (incluyendo cuadros, gráficos, tablas, notas y referencias bibliográficas) no debe ser inferior a 20 páginas ni superior a 25. La fuente será Times New Roman 12, márgenes de 3 cm, espaciado doble y paginado en la parte inferior derecha.
3. En la primera página se hará constar el título del artículo que deberá ser breve, claro, preciso e informativo y la fecha de conclusión del mismo. Nombre y apellidos del autor o autores, filiación institucional, dirección, teléfono y correo electrónico de cada uno de ellos, así como la forma en que desean que sus datos aparezcan.
4. En la segunda página del texto se incluirá:
 - El título.
 - Un resumen del trabajo con una extensión máxima de seis líneas con la siguiente estructura: objetivo, método y principal resultado o conclusión.
 - De 2 a 6 palabras clave que no sean coincidentes con el título.
 - De 1 a 5 códigos de materias del Journal of Economic Literature (clasificación JEL) para lo cual pueden acceder a la siguiente dirección electrónica: <https://www.aeaweb.org/jel/guide/jel.php>
5. En las siguientes páginas se incluirán el texto la información gráfica y las referencias bibliográficas con la siguiente organización:
 - Se incluirá por este orden: introducción, desarrollo, conclusiones y referencias bibliográficas, y anexos si los hubiera. Los encabezamientos de los apartados irán numerados, en minúscula y en negrita, distanciándose dos espacios del anterior párrafo. Los encabezamientos de cada subapartado se pondrán en redonda negrita sin numerar, y el tercer nivel en cursiva, según el siguiente modelo:
 - 1. Título del apartado** (1^{er}. nivel)
 - 1.1 Subapartado** (2^o. nivel)
 - 1.1.1 *Sección del subapartado* (3^{er}. nivel)
 - Las notas de pie de página irán integradas en el texto y su contenido debe estar al final de su misma página en tamaño 10 y espacio sencillo.
 - En un archivo Excel independiente se incluirá la representación gráfica (cuadros, gráficos, diagramas, figuras, etcétera), que debe llevar título, estar numerada y referenciada en el texto. En la parte inferior se incluirá la fuente de información y/o notas aclaratorias.
 - Las citas de libros y artículos en el texto, se indicarán entre paréntesis con el apellido del autor y el año. Ej.: (Martínez, 1991).
 - Las referencias a siglas deben ir acompañadas, en la primera ocasión en que se citen, de su significado completo.

- Las referencias bibliográficas estarán ordenadas alfabéticamente, y se detallarán según las normas de la American Psychological Association (APA), siendo las más utilizadas las siguientes:

Libro

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Ciudad, País: Editorial.

Crick, F. (1994). *La búsqueda científica del alma*. Madrid, España: Debate.

Libro electrónico

Apellido, A. A. (Año). *Título*. Recuperado de <http://www...>

De Jesús Domínguez, J. (1887). *La autonomía administrativa en Puerto Rico*. Recuperado de <http://memory.loc.gov>

Capítulo de libro

Apellido, A. A., y Apellido, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En A. A. Apellido (Ed.), *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial.

Molina, V. (2016). Los centros de escritura en Latinoamérica: Consideraciones para su diseño e implementación. En G. Bañales, M. Castelló y A. Vega (Eds.), *Enseñar a leer y escribir en la educación superior. Propuestas educativas basadas en la investigación* (pp. 339-362). México: Fundación sm.

Publicaciones periódicas formato impreso

Apellido, A. A., Apellido, B. B., y Apellido, C. C. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp.

Parés-Ramos, I. K., Gould, W. A., and Aide, T. M. (2008). Agricultural abandonment, suburban growth, and forest expansion in Puerto Rico between 1991 and 2000. *Ecology & Society*, 12(2), 1-19.

Publicaciones periódicas online

Apellido, A. A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número), pp-pp. Recuperado de <http://www...>

Cintrón, G., Lugo, A. E., Pool, D. J., and Morris, G. (1978). Mangroves of arid environments in Puerto Rico and adjacent islands. *Biotropica*, 10(2), 110-121. Recuperado de <http://www.jstor.org/pss/2388013>

Artículo de periódico impreso

Con autor:

Apellido A. A. (Fecha). Título del artículo. *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Manrique-Grisales, J. (2010, 14 de noviembre). La bestia que se tragó Armero. *El espectador*, pp. 16-17.

Sin autor:

Título del artículo. (Fecha). *Nombre del periódico*, pp. xx-xx.

Drogas genéricas (2010, 25 de septiembre). *El Tiempo*, p. 15.

Referencia a páginas web

Autor de la página (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Casa publicadora. Recuperado de <http://www...>

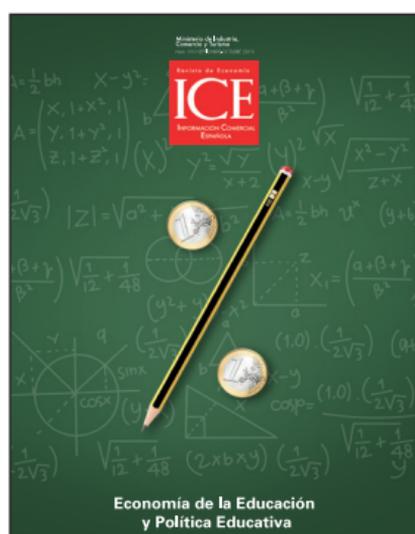
Argosy Medical Animation (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

Ley/Reglamento

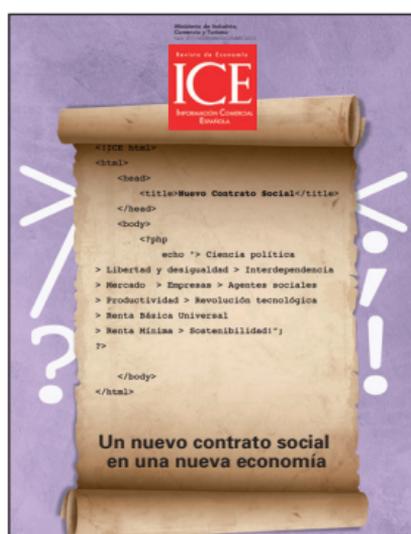
Título de la ley. Publicación, número, fecha de publicación, página inicial-página final. <http://www.boe.es...>

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Boletín Oficial del Estado, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 a 97921. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

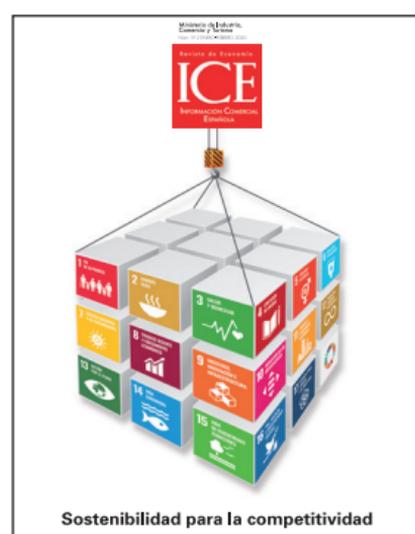
Últimos números publicados



Núm. 910
*Economía de la Educación
y Política Educativa*



Núm. 911
*Un nuevo contrato social
en una nueva economía*



Núm. 912
*Sostenibilidad para
la competitividad*



Núm. 913
*Internacionalización de las
economías, nuevas formas,
estrategias y actividades*

Números en preparación

*Tendencias actuales del análisis
económico del Derecho*

El futuro de la Unión Europea

Revista de Economía

ICE

INFORMACIÓN COMERCIAL
ESPAÑOLA

Ministerio de Industria, Comercio
y Turismo



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE INDUSTRIA, COMERCIO
Y TURISMO