



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de mayo de 2004
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo

28 de junio a 23 de julio de 2004

Tema 10 del programa provisional*

Cooperación regional

Informe económico sobre África 2004: Desarrollo del potencial de África en la economía mundial

Sinopsis

Establecimiento de un marco para la integración de África en la economía mundial

Tras 50 años de progresos muy significativos, en la actualidad el futuro del sistema multilateral de negociaciones comerciales multilaterales se ve inmerso en una gran incertidumbre. El fracaso de la quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Cancún (México) en 2003, ha presionado a los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para que reduzcan los subsidios agrícolas y otras medidas de apoyo interno que distorsionan el comercio mundial y contribuyen a la marginación de África en el sistema de comercio internacional.

El presente informe considera que las políticas comerciales de la OCDE representan un serio obstáculo para la integración de África en la economía mundial. Las exportaciones africanas se han visto obstaculizadas por políticas de los países industriales como el aumento de los aranceles, los máximos arancelarios y el proteccionismo agrícola. Al mismo tiempo, es de la opinión de que África debe hacer mejoras importantes en las condiciones internas, en particular las relativas a la oferta, para mejorar su posición en la economía mundial. La débil infraestructura, los escasos servicios de facilitación del comercio y la falta de capital físico y humano suponen un gran impedimento para el desarrollo del sector de las exportaciones. Por tanto, en el presente informe se examina de manera introspectiva lo que debe hacer África para mejorar su situación a fin de que pueda beneficiarse de las oportunidades actuales y futuras del sistema mundial de comercio, y aborda cuestiones fundamentales relativas a las reformas pendientes que deben abordar los encargados de la elaboración de políticas de África.

* E/2004/100.

A fin de lograr progresos, África debe hacer esfuerzos concertados para reformar sus economías mediante una diversificación de su estructura productiva y la adopción de políticas más proactivas para integrar el continente en la economía mundial. Con estos objetivos en mente, el *Informe económico sobre África 2004* contribuye al debate sobre cómo fortalecer el comportamiento económico del continente en esferas como la política energética, la facilitación del comercio y la competitividad.

Índice

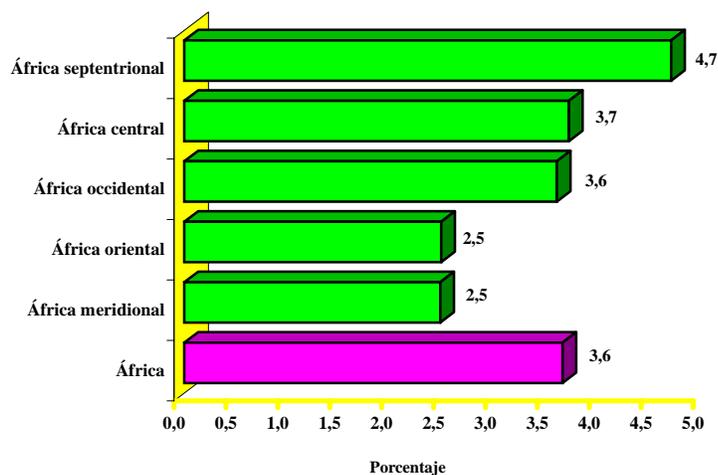
	<i>Página</i>
I. El comportamiento económico ha mejorado, pero sigue siendo insuficiente	3
II. El continente espera el “dividendo de la paz”	5
III. El apoyo externo insuficiente e inconsistente obstaculiza los progresos	6
IV. Continuas dificultades en la vía hacia la liberalización de la agricultura septentrional.	6
V. La producción de productos básicos primarios: necesidad de diversificación	9
VI. La experiencia de Asia: necesidad imperiosa de una política industrial para promover la diversificación de las exportaciones	10
VII. Centrarse en la diversificación de las exportaciones	12
VIII. Encontrar esferas para la adopción de medidas políticas a fin de fortalecer el comportamiento del comercio: el índice de competitividad del comercio	13
IX. El papel fundamental de una política de empleo activa	15
X. Enfrentar los problemas de la oferta	16
XI. Hacia una estrategia efectiva para facilitar el comercio.	19
XII. La movilización de los recursos internos sigue siendo una prioridad	20
XIII. La importancia de la reforma fiscal frente al entorno de la liberalización del comercio.	21
XIV. Conclusiones: es urgentemente necesario un enfoque estratégico para las políticas comerciales	24

I. El comportamiento económico ha mejorado, pero sigue siendo insuficiente

1. A pesar de que no se han realizado progresos suficientes para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio y de la persistencia de serios problemas políticos, sociales y económicos en África, el mensaje general que transmite el informe es optimista. Contrariamente a la opinión generalizada, en los últimos años el continente ha venido realizando progresos desde los decenios de pérdidas de 1980 y 1990. En 2003 África fue la segunda región de más rápido crecimiento del mundo en desarrollo, después de Asia oriental y meridional. Este gran crecimiento se debió al aumento de los precios del petróleo y de su producción, de los precios de los productos básicos y de las inversiones extranjeras directas, y a las buenas bases macroeconómicas, junto con unas condiciones meteorológicas favorables. Como resultado, en 2003 el crecimiento real del producto interno bruto (PIB) fue del 3,6%, en comparación con el 3,2% en 2002, y el crecimiento de África septentrional en particular fue especialmente bueno (4,7%). África occidental y central también mostraron tasas de crecimiento respetables, de más del 3,5%. Sin embargo, África oriental y meridional registraron un crecimiento débil, del 2,5% (véase gráfico 1).

Gráfico 1

África septentrional registra el mejor comportamiento económico subregional en 2003

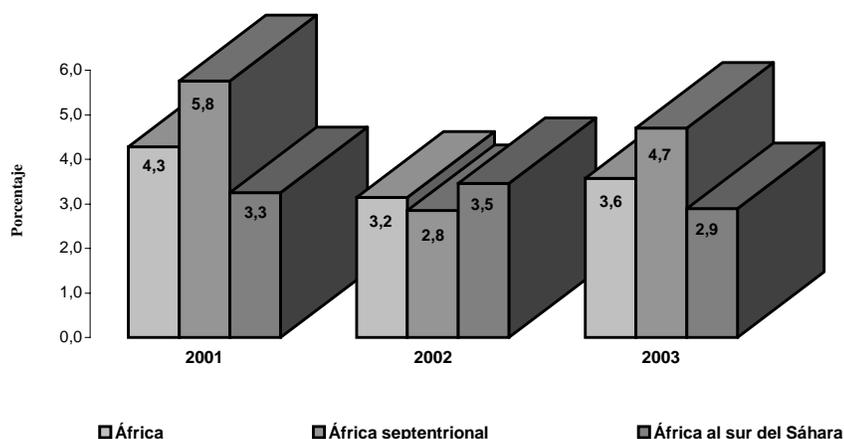


2. En 2003 el continente africano en su conjunto continuó mostrando una buena base macroeconómica. En general se controló el déficit fiscal, a pesar de los problemas experimentados por muchos países para equilibrar el aumento de los gastos para la reducción de la pobreza, establecido en sus documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, y preservar la estabilidad macroeconómica. La inflación aumentó ligeramente, al 10,6%, en comparación con el 9,3% en 2002, un reflejo del aumento de los precios de los alimentos debido a las malas condiciones meteorológicas en algunas partes de África, el aumento del precio del petróleo importado y la depreciación de las monedas de varios países. El déficit regional de cuenta corriente descendió del 1,6% del PIB en 2002 al 0,7% en 2003, debido al alza de los precios

del petróleo y de los productos básicos y a un elevado volumen de remesas enviadas por los trabajadores.

3. En cuanto a los problemas, se ha producido un aumento significativo de la dispersión de las tasas de crecimiento, y siete economías africanas experimentaron tasas de crecimiento negativas, en comparación con ninguna en 1999 y sólo una en 2000. Además, cuando se comparan estas cifras con las tasas de crecimiento de 2001 y 2002, es evidente que se ha producido un ligero deterioro del comportamiento económico agregado de África al sur del Sáhara, del 3,5% en 2002 a sólo el 2,9% en 2003 (véase gráfico 2).

Gráfico 2
**Tasas de crecimiento económico de África septentrional
y al sur del Sáhara, 2001-2003**



4. Cabe destacar que estas cifras no son per cápita. En la actualidad, tanto África septentrional como África al sur del Sáhara tienen las tasas de crecimiento demográfico más altas del mundo, el 2% y el 2,2% respectivamente, más del doble de la media mundial del 1,2%. Por tanto, en 2003 las tasas reales de crecimiento per cápita de África septentrional y África al sur del Sáhara fueron aproximadamente el 2,7% y el 1,7%, respectivamente, claramente inadecuadas para conseguir el objetivo de desarrollo del Milenio de reducir la pobreza. El reciente establecimiento de una nueva Comisión para África, lanzada por el Primer Ministro del Reino Unido, Sr. Tony Blair, en marzo de 2004 representa un importante reconocimiento explícito de la necesidad de resolver el problema del escaso rendimiento económico de África. Como comentó recientemente el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para África (CEPA), Sr. K. Y. Amoako:

“La comunidad internacional y África han convenido en la importancia fundamental de forjar una asociación para lograr los objetivos de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), pero ahora debemos centrarnos en la ejecución y la adopción de medidas ... debemos acordar lo que realmente podemos lograr para el pueblo africano.”

II. El continente espera el “dividendo de la paz”

5. Una de las causas principales del mal comportamiento económico de los países africanos han sido los conflictos militares. Por ejemplo, la crisis política de Côte d'Ivoire ha tenido repercusiones importantes en las condiciones sociales y económicas de países vecinos Malí y Burkina Faso. A comienzos del decenio de 1990, tras la guerra fría, muchos analistas políticos predijeron que se lograría un importante “dividendo de la paz”, refiriéndose a la solución de muchos de los conflictos históricos que habían asolado la región y al “dividendo” esperado de una consiguiente recuperación económica, política y social. Como todos sabemos, el “dividendo de la paz” nunca se materializó: en el decenio de 1990 se produjo el mayor número de conflictos desde la independencia, y los resultados económicos fueron mediocres. Los encargados de la elaboración de políticas en África son conscientes de que el logro de mejoras sustanciales en la situación económica y social de sus poblaciones depende plenamente del mantenimiento de la paz. Sin la paz, poco o nada se podrá lograr.

6. En 2003 se produjeron grandes mejoras en varios países con inestabilidad política. El Gobierno del Sudán y los principales oponentes rebeldes dieron un paso crucial hacia la concertación de un pacto oficial de paz que pondría fin a la guerra civil más larga del continente. Liberia expulsó al exilio a su ex Presidente Charles Taylor, y existe la esperanza de que remitan las guerras civiles de los países vecinos. En noviembre de 2003 el Gobierno de Burundi firmó un acuerdo de paz con el principal grupo rebelde para poner fin a la guerra civil en el país y adoptó medidas para integrar a los antiguos rebeldes en el proceso político democrático. Uganda y Rwanda se retiraron de la República Democrática del Congo, abriendo la vía a la reconciliación. Las transiciones políticas pacíficas en Angola y la República Democrática del Congo están arrojando resultados. Angola consiguió unas inversiones extranjeras directas sustanciales ese año, en 2004 está previsto que reciba aún más y el PIB aumentó a más del 12%. La República Democrática del Congo, en vías de lograr la estabilidad macroeconómica con una inflación inferior al 10% en 2003 ha hecho progresos notables habida cuenta de que en 2000 la tasa de inflación fue superior al 500%, y en la actualidad su crecimiento económico es de más del 5%.

7. Es preocupante la continuada inestabilidad política en Zimbabwe y Côte d'Ivoire. En Zimbabwe, la volatilidad política ha empeorado la estabilidad macroeconómica, y en 2003 la inflación aumentó al 420%, el déficit fiscal fue del 7,1% del PIB y la economía se contrajo por quinto año consecutivo. En África occidental, debido a su posición como importante centro regional de transportes, la crisis de Côte d'Ivoire ha causado un marcado enlentecimiento de las economías de Burkina Faso y Malí. En África oriental, la persistencia de conflictos de baja intensidad (por ejemplo, en Uganda y el Sudán) ha obstaculizado los progresos en las esferas social, económica y política.

8. Las recientes investigaciones empíricas han mostrado que la inestabilidad política está afectando adversamente al desarrollo humano, así como al PIB y al crecimiento de las exportaciones de África¹. Claramente, hasta que todos los protagonistas políticos interesados (los políticos, la sociedad civil, los gobiernos extranjeros, las organizaciones internacionales) hagan esfuerzos concertados por resolver esos conflictos, es poco probable que África experimente un mejoramiento sustancial de su desarrollo económico o humano.

III. El apoyo externo insuficiente e inconsistente obstaculiza los progresos

9. La idea fundamental de la NEPAD ha sido que, junto con reformas internas apropiadas, África necesita un apoyo externo sustancial para que su renacimiento sea un proyecto viable. En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en 2002, los países industrializados se comprometieron a aumentar la calidad y la cantidad de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo dirigidas a África. Sin embargo, esas corrientes, que en 2001 fueron de 19.400 millones de dólares, siguen siendo muy inferiores al máximo alcanzado en 1990. Se estima que para que los países africanos puedan lograr los objetivos de desarrollo del Milenio se necesitarían entre 20.000 y 25.000 millones de dólares anuales de asistencia oficial para el desarrollo.

10. A este respecto hay varias inconsistencias subyacentes en el discurso de los donantes. Por ejemplo, a pesar de que se ha reconocido oficialmente su importancia fundamental en toda estrategia de desarrollo, la igualdad entre los géneros recibe un apoyo relativamente escaso, con sólo 81 millones de dólares de asistencia oficial para el desarrollo dedicados a proyectos relacionados con el género en toda África. Igualmente, aunque se ha producido un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a abordar la pandemia del SIDA, se ha proporcionado un apoyo mínimo para la lucha contra el paludismo, que sigue siendo una de las enfermedades que más muertes causa en África al sur del Sáhara.

11. La asistencia condicional es otra preocupación importante. La asistencia condicional (es decir, el requisito de adquirir exportaciones del país donante a cambio de su asistencia oficial para el desarrollo) reduce el valor de la ayuda a los países receptores de un 25% a un 40%, al obligarlo a adquirir importaciones a precios no competitivos. Es cierto que algunos donantes han hecho progresos importantes. En 2001 el Reino Unido, Noruega, Dinamarca y los Países Bajos por ejemplo, proporcionaron más del 90% de la asistencia no condicional. Pero otros países siguen insistiendo en que se utilice un elevado porcentaje de la asistencia para adquirir exportaciones de sus productores. Esto resalta una importante cuestión, fundamental para el presente informe; desde el punto de vista del desarrollo, no es tan importante el volumen del comercio como sus aspectos cualitativos.

IV. Continuas dificultades en la vía hacia la liberalización de la agricultura septentrional

12. En los últimos años se han emprendido varias iniciativas para mejorar el acceso a los mercados de los países en desarrollo más pobres. Dos ejemplos notables son el acuerdo de la Unión Europea, “Todo menos las armas” y la Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África, de los Estados Unidos de América (véase recuadro 1 *supra*). Las evaluaciones preliminares de esas dos iniciativas muestran avances modestos pero importantes para algunos países al sur del Sáhara. En ese sentido, ambas iniciativas son precedentes alentadores para la futura liberalización de los mercados industriales y agrícolas de los países de la OCDE. Sin embargo, dado que ninguna iniciativa incluye el desmantelamiento de los dañinos subsidios agrícolas, no satisfacen las necesidades de África para lograr el potencial de exportación del continente. Por ejemplo, en 2001 debido a los

subsidios que reciben los productores de los Estados Unidos de América y la Unión Europea, se ha estimado que la disminución de los precios del algodón supuso unos costos para un país como Malí de 43 millones de dólares. Según Oxfam ese es exactamente el mismo monto de alivio de la deuda que Malí recibió el mismo año del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional de conformidad con la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados.

Recuadro 1

Los efectos de la Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África: algunos resultados alentadores, pero queda mucho por hacer

La Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África se promulgó el 18 de mayo de 2000. Según la página de la Ley en la Web (www.agoa.gov) ofrece incentivos tangibles para que los países africanos abran sus economías y creen mercados libres. Sin embargo, como la mayoría de los países africanos ya disfrutaban de un trato preferente al ser países menos adelantados, para la mayoría de los productos el trato preferente ofrecido a los países africanos no representa una mejora significativa sobre los acuerdos del Sistema Generalizado de Preferencias. Evidentemente hay excepciones, y para algunos productos, como los textiles y el vestido, en los que los aranceles y cuotas son más altos, el sistema ofrece ventajas importantes.

Las pruebas circunstanciales sugieren que algunos países africanos se han beneficiado del acuerdo de acceso. Por ejemplo, con la Ley en 2002 las exportaciones de Sudáfrica a los Estados Unidos de América aumentaron un 45% en relación con el año anterior². Nigeria también se ha beneficiado mucho en sus relaciones comerciales con los Estados Unidos de América, ya que representa más del 60% de todas las exportaciones a los Estados Unidos de América en virtud de la Ley (aunque la mayor parte de este comercio se relaciona con la industria del petróleo). También hay pruebas que sugieren que en los países beneficiarios se ha producido un aumento de las inversiones extranjeras directas relacionadas con las exportaciones debido a la Ley. Por ejemplo, empresas de la provincia china de Taiwán son las principales inversoras en la industria del vestido de Lesotho.

No obstante, según el Departamento de Comercio de los Estados Unidos todo esto se debe considerar frente al entorno de un descenso del 15% de las importaciones totales de los Estados Unidos de productos de África al sur del Sáhara en 2002. De hecho, las investigaciones sistemáticas arrojan conclusiones más sombrías sobre el impacto de la Ley. En primer lugar, los beneficios son limitados, ya que en el acuerdo sólo se incluyen productos “no sensibles”. En segundo lugar, las normas sobre el origen, excesivamente rígidas, y el número limitado de países que pueden recibir los beneficios del régimen especial de preferencias textiles reduce la utilidad del sistema para los productores africanos de productos textiles. En tercer lugar, el régimen caducará en 2008, lo que evidentemente atenúa la reacción de los posibles inversores. Finalmente, existe la preocupación de que las ventajas de la Ley se diluyan a medida que el Gobierno de los Estados Unidos concierte acuerdos de libre comercio con otras regiones, como el Oriente Medio y Centroamérica.

A fin de mejorar los efectos de la Ley sería conveniente que la administración estadounidense aceptara algunas de las recomendaciones de su Comisión sobre Corrientes de Capital hacia África, incluida la ampliación de los beneficios de la Ley hasta 2018 y la extensión de las preferencias a todos los productos de África.

Fuente: Aaditiya Mattoo, Devesh Roy y Arvind Subramanian, "The African Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined", Banco Mundial, Policy Research Paper No. 2908, octubre de 2002. UNCTAD, *Trade Preferences for LCDs: An Early Assessment of the Benefits and Possible Improvements*, Nueva York y Ginebra, 2003, y *The Least Developed Countries Report, 2002: Escaping Poverty Trap*, Nueva York y Ginebra, 2002. Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2003) y Comisión sobre Corrientes de Capital hacia África de los Estados Unidos (2003).

13. Un estudio de próxima publicación de la CEPA sobre las repercusiones del Programa de Doha para África revela lo mucho que podrían ganar los países africanos si se lograra la plena liberalización de la agricultura de los países de la OCDE. Utilizando un modelo de análisis de políticas del comercio mundial, que es un modelo sobre múltiples sectores y regiones muy utilizado por los analistas del comercio para examinar los efectos de las políticas comerciales, el estudio analiza tres hipótesis de reformas del comercio con diversos grados de liberalización ("escaso", "medio" y "total"). En la versión estática del modelo, el estudio determinó que la liberalización total del comercio aumentaría el bienestar mundial (ingresos) un 0,3%, pero añadiría un 0,7% anual a los ingresos de la región africana. Sin embargo, las ganancias absolutas para África al sur del Sáhara son bastante modestas, alrededor de 704 millones de dólares, cuando se comparan, por ejemplo, con los 15.860 millones de dólares para los 15 Estados Miembros de la Unión Europea antes de la ampliación. El estudio también sugiere que los beneficios de la liberalización aumentan con la profundidad de las reformas. Si bien África septentrional se beneficia en todas las hipótesis de liberalización, África al sur del Sáhara y África meridional sufren pérdidas cuando la liberalización es parcial. Esto se debe en gran medida a los efectos de la erosión de las preferencias, ya que muchos países africanos son grandes beneficiarios de los acuerdos preferenciales comerciales existentes. Por tanto, las reformas que supongan un acceso parcial a los mercados (la hipótesis de liberalización "media") aumentarían la competitividad a que se enfrentan en los mercados de exportación.

14. Sin embargo, cuando se modifica el modelo para incluir efectos dinámicos, el estudio muestra que se produce un aumento sustancial de los beneficios de las reformas comerciales en todas las regiones del mundo. Para la región al sur del Sáhara, con una liberalización total los beneficios para el bienestar aumentarían de 704 millones de dólares con el modelo estático a 4.300 millones de dólares con el modelo dinámico. Es decir, las ganancias para África al sur del Sáhara con el modelo dinámico son seis veces superiores a las obtenidas con el modelo estático. Las enormes ganancias en bienestar con el modelo dinámico se deben a los efectos de la acumulación de capital. Por tanto, ese resultado subraya la importancia de complementar la liberalización del comercio con políticas que aumenten las inversiones.

15. Hay posibles desventajas con una mayor liberalización agrícola. Las conclusiones de la simulación sugieren que las reformas podrían forzar a los países a especializarse más en productos agrícolas básicos y darían como resultado una contracción de las

actividades industriales de la región y el cambio de la asignación de recursos hacia la producción de productos como granos, algodón y azúcar. Aunque este cambio de la pauta de especialización viene dictado por las ventajas comparativas, es preocupante, porque una dependencia excesiva de los productos básicos aumenta la vulnerabilidad a que se enfrenta la región. Estas conclusiones destacan la urgencia de adoptar políticas que promuevan la diversificación de las exportaciones para pasar de los productos básicos primarios a productos industriales e industrias de servicios con mayor valor añadido.

V. La producción de productos básicos primarios: necesidad de diversificación

16. En el pasado, en varios informes de la CEPA se analizó la gran dependencia de África de los productos básicos primarios como fuente de ingresos de exportación, lo que ha significado que el continente sigue siendo vulnerable a las variaciones del mercado y las condiciones meteorológicas. La volatilidad de los precios, debida principalmente a las perturbaciones de la oferta, y la disminución de los precios reales de los productos básicos, con las consiguientes pérdidas de la relación de intercambio, han causado enormes costos para los ingresos, el endeudamiento, las inversiones, la pobreza y el desarrollo³. Según un estudio del Banco Mundial, para los países africanos que no exportan petróleo, las pérdidas acumuladas de la relación de intercambio entre 1970 y 1997 fueron de casi el 120% del PIB, una disminución masiva y persistente del poder adquisitivo. Según el mismo estudio, pérdidas de esa magnitud anularon casi completamente los beneficios del aumento sustancial de la ayuda proporcionada al continente desde 1973⁴. La situación no ha sido mucho mejor para los países productores de petróleo como Nigeria, el Gabón o Angola: a pesar de beneficiarse de grandes ganancias en la relación de intercambio, los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo no se han utilizado para financiar la diversificación estructural necesaria de la economía y colocarlos en la vía del crecimiento sostenible.

17. El asesoramiento político lógico derivado de esta situación, tanto para los países productores de petróleo como para los importadores, es que los países africanos tienen que diversificar sus economías y pasar de productos agrícolas y otros productos primarios a sectores con mayor valor añadido. Esto sugiere algún tipo de estrategia coherente para promover la diversificación, en otras palabras, una política industrial. También es necesaria alguna forma de política industrial, debido al estancamiento evidente de las negociaciones centro de la OMC. No sólo los países de la OCDE parecen renuentes a reducir los subsidios a la exportación de sus productos agrícolas, sino que el desmantelamiento de las medidas internas de apoyo a la agricultura está siendo insostenible políticamente para la mayoría de los países septentrionales. El conflicto antes mencionado entre los países de África occidental y los Estados Unidos por los subsidios del algodón muestra que los países de la OCDE no están dispuestos a reducir sus subsidios.

18. Por tanto, es más urgente que nunca un esfuerzo concertado para lograr la diversificación del comercio. Lamentablemente, desde el período de ajuste estructural, y frente a un entorno de pesimismo considerable en África sobre la capacidad de intervención estatal, la política industrial se ha convertido en un instrumento político extremadamente controvertido. En los dos últimos decenios muchos países

africanos han abandonado sus intentos de prestar apoyo financiero y técnico a la industria nacional. Sin embargo, ese apoyo no tiene que ser tan controvertido:

a) Existe una firme base teórica y empírica que apoya las intervenciones selectivas para superar los fallos institucionales y del mercado a fin de crear las capacidades necesarias para el desarrollo industrial;

b) Muchos defensores del libre mercado y críticos de la política industrial creen que el Estado no es capaz de “escoger a los ganadores”. Es cierto que a menudo así ha sido en el pasado, pero todavía se puede justificar una política industrial más generalizada dirigida a determinadas actividades (por ejemplo, las inversiones, la investigación y el desarrollo, la capacitación y otras) en lugar de intervenciones selectivas de apoyo a industrias o empresas particulares. Este es sin duda el camino emprendido por países industrializados como los Estados Unidos, con un gran número de medidas de apoyo a los programas nacionales de investigación y desarrollo, los proyectos de infraestructuras y un complicado sistema de exenciones impositivas y otros incentivos;

c) Los diversos ministerios tienen diferentes responsabilidades relativas a la necesidad de formular políticas eficaces que aumenten la competitividad de las economías africanas. Es necesario formular políticas coherentes en todos los ministerios, incluidos los encargados del comercio, el empleo, la educación, la agricultura y el transporte.

19. Sin embargo, está claro que por modestas que sean las reformas y programas iniciales, las políticas de esta naturaleza tardarán tiempo en aplicarse. Por este motivo, el principio de trato especial y diferenciado sigue siendo de enorme importancia para los países africanos. Los países industrializados deben ser conscientes de la necesidad de permitir plazos amplios para la liberalización, a fin de que las economías africanas puedan fortalecer su capacidad de oferta y competir adecuadamente en los mercados mundiales.

VI. La experiencia de Asia: necesidad imperiosa de una política industrial para promover la diversificación de las exportaciones

20. En Asia, donde se aplicaron políticas comerciales dinámicas la experiencia es instructiva. Utilizando una mezcla compleja de liberalización y control (en ocasiones un control excesivo) de las relaciones entre la economía nacional y el mundo exterior, las economías asiáticas mostraron un firme crecimiento. Frente a este entorno, es evidente que los países africanos deben abordar urgentemente el problema de la falta de políticas industriales coherentes y concertadas.

21. Las primeras explicaciones del “milagro” asiático se centraron en la aparente apertura de las economías asiáticas a los mercados externos, en contraste con la sustitución de importaciones por la que optó África, y que fue un fracaso. Se consideró que el éxito de Asia se debía a la neutralidad del Estado hacia los sectores económicos, que permitió que las ventajas comparativas determinaran la composición de la producción y las exportaciones, se establecieran tipos de cambio iguales para las exportaciones y las importaciones y la paridad de precios en el mercado interno y el mundial.

22. Después se ha reconocido que el éxito de Asia no se debió a la neutralidad del Estado. Los Estados desempeñaron un papel importante al alentar la competitividad de las exportaciones, utilizando varios mecanismos como el mantenimiento de tipos de cambio efectivos propicios para la exportación y la concesión de grandes subsidios a los exportadores. Por tanto, las políticas comerciales fueron parte de estrategias más amplias de desarrollo nacional. Lamentablemente, esta estrategia es contraria al paradigma contemporáneo sobre los méritos de la liberalización del comercio, que se centra excesivamente en la eliminación de los impedimentos a las exportaciones pero da pocas orientaciones sobre la manera de fortalecer la capacidad de exportación y promover la diversificación. Como muestra el ejemplo de Mauritania (véase recuadro 2) la diversificación raras veces, o nunca, se consigue en un entorno político de estricta liberalización.

Recuadro 2

El caso de Mauricio

La economía de Mauricio ha obtenido grandes éxitos en los dos últimos decenios, como atestigua el elevado lugar que ocupa en varios indicadores, entre ellos el índice de comercio competitivo, el índice de sostenibilidad institucional de la CEPA (primer país) y el índice de sostenibilidad económica (cuarto puesto). Su economía se estructura en tres pilares: el azúcar, las zonas de procesamiento de las exportaciones y el turismo. Contrariamente a la opinión generalizada, el país ha mantenido un régimen comercial muy restrictivo y el mercado está relativamente cerrado a las importaciones. Sin embargo, su sector de exportaciones se ha mantenido bastante abierto con la aplicación de varios instrumentos para segregarlo del de las importaciones. Se concedió un acceso sin aranceles a todos los insumos importados, lo que dio como resultado un sector de la exportación competitivo, se dieron incentivos fiscales a las empresas que operaban en la zona de procesamiento de las exportaciones y el mercado de trabajo del sector de la exportación se segregó del resto de la economía, concediéndose una mayor flexibilidad en la zona en materia de horas extraordinarias y despido de los trabajadores. Todo esto, junto con la diversidad étnica del país, que ha atraído inversiones desde el Lejano Oriente, un entorno político estable y sólidas políticas macroeconómicas, ha dado como resultado un entorno comercial extremadamente competitivo.

Fuente: Comisión Económica para África, 2003.

23. Las palabras del Grupo de Alto Nivel de Financiación para el Desarrollo (el informe Zedillo) son muy pertinentes para esta cuestión. Los autores afirmaron que una prioridad de cualquier ronda para el desarrollo de la OMC debía considerar cómo legitimar la protección, con plazos fijos, de determinadas industrias de los países en las primeras etapas de la industrialización:

“Por muy equivocado que fuera el antiguo modelo de protección generalizada, cuyo fin era fomentar industrias que sustituyeran a las importaciones, sería un error pasarse al otro extremo y negar a los países en desarrollo la posibilidad de fomentar activamente el desarrollo de un sector industrial.”⁵

VII. Centrarse en la diversificación de las exportaciones

24. En el decenio de 1990 se argumentó que el comercio desempeñaba un papel fundamental al sentar las bases del crecimiento económico y el desarrollo. Durante el período de ajuste estructural, las políticas promovidas por las instituciones financieras internacionales iban destinadas precisamente a tal fin, aumentar la “apertura” de las economías africanas al comercio. Según los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial, basándose en el comercio como porcentaje del PIB, las economías africanas ya son sorprendentemente abiertas. La cuota de comercio de África al sur del Sáhara es del 62,2%, superior a la media mundial del 57% y muy por encima de la de América Latina y el Caribe (35,9%). Teniendo en cuenta que en general se considera que el comercio ocioso (es decir, el comercio no registrado) es mucho mayor en África que en regiones comparables y que el continente se ha visto adversamente afectado por el empeoramiento de la relación de intercambio, el grado de integración de África en la economía mundial es mucho mayor a este respecto de lo que se piensa.

25. El escaso papel de África en el comercio mundial refleja esencialmente su escaso PIB, y no la falta de apertura en sí. Por tanto, contrariamente a la creencia generalizada, el principal desafío al que se enfrentan los encargados de la elaboración de políticas en África no es el volumen comercial. Más bien se trata de una cuestión cualitativa: aunque el volumen comercial está poco relacionado con el éxito económico, las investigaciones econométricas revelan que el porcentaje de productos manufacturados respecto de las exportaciones totales es un indicador más importante del éxito económico. La fabricación también es uno de los principales vehículos de desarrollo tecnológico e innovación, y una economía con mayor porcentaje de fabricación en valor añadido total está menos expuesta en general a las perturbaciones externas, las fluctuaciones de precios, las condiciones climáticas y las políticas de competición no equitativas.

26. No es cierto que en África no se hayan hecho progresos en la diversificación de las exportaciones en los dos últimos decenios, simplemente los progresos no han sido suficientes (véase cuadro 1). Algunos países africanos, como Uganda y Kenya, han aumentado sus exportaciones diversificándolas en exportaciones no tradicionales, en general verduras, frutas y flores. Esos avances son irrefutables. Pero las experiencias de un pequeño número de países que han promovido con éxito las exportaciones de productos manufacturados, como Túnez y Mauricio, son particularmente pertinentes. Aunque no se puede extrapolar directamente ninguna experiencia particular, esos casos pueden proporcionar contrastes y experiencias útiles para otros países en desarrollo de África⁶.

Cuadro 1
Fabricación como porcentaje de las exportaciones en algunos países africanos, 1980-2001

	1980	1990	2001
Argelia	0,3	2,6	2,3
Angola	12,9	0,1	–
Benin	3,4	–	6,2
Camerún	3,8	8,5	4,7

	1980	1990	2001
Comoras	23,8	–	8,2
Côte d'Ivoire	4,7	–	14,5
Egipto	10,9	42,5	32,7
Ghana	0,9	–	15,8
Kenya	12,1	29,2	20,8
Mauricio	27,4	65,8	74,2
Marruecos	23,5	52,3	64,1
Nigeria	0,3	–	0,2
Senegal	15,1	22,5	28,8
Sudáfrica	18,2	21,9	59,4
Togo	10,6	9,1	49,7
Túnez	35,7	69,1	77,0
Uganda	0,7	–	6,9
Zambia	16,0	–	12,7
Zimbabwe	35,8	30,9	28,1

Fuentes: Banco Mundial, *Indicadores de Desarrollo Mundial (2003)* y *Manual de Estadística de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2003)*.

Nota: Las cifras en cursiva son datos de 2000.

27. La experiencia de los países con mayor éxito muestra que es poco probable que la liberalización del comercio por sí sola las convierta en exportadores de productos manufacturados. En los países en desarrollo, con infraestructuras poco desarrolladas, las políticas macroeconómicas sólidas, la apertura y los incentivos fiscales no son suficientes. Por tanto, se requiere un esfuerzo concertado para centrarse en el fortalecimiento de la respuesta de la oferta de las industrias africanas. Por modesta que sea inicialmente, los gobiernos deben elaborar una política industrial coherente, y articular en ella un papel bien definido para el sector de las exportaciones. El principal tema del presente informe es proporcionar algunas recomendaciones normativas a tal fin.

VIII. Encontrar esferas para la adopción de medidas políticas a fin de fortalecer el comportamiento del comercio: el índice de competitividad del comercio

28. Habida cuenta de los desafíos antes señalados, se presenta un índice de competitividad del comercio de los países africanos. El objetivo del índice es servir meramente de instrumento para que los encargados de la adopción de políticas en África puedan determinar cuáles son las deficiencias de sus países en materia de competitividad, en comparación con otros países africanos. El índice se elabora con una muestra de 20 países africanos. A fin de extraer experiencias valiosas de una comparación intercontinental, la muestra también incluye a ocho países no africanos, cuatro de Asia (la India, Malasia, Tailandia e Indonesia) y cuatro de América Latina (Bolivia, Chile, la Argentina y el Brasil), países en desarrollo que tuvieron un PIB

per cápita similar a los niveles de África en el decenio de 1960, pero que después siguieron diversas vías de desarrollo.

29. Utilizando un total de 34 indicadores, el índice se divide en tres componentes, y cada uno de ellos refleja una dimensión diferente de la competitividad del comercio: un índice de facilitación del comercio, que refleja el entorno político y económico general propicio para el comercio; un índice de recursos productivos, que mide la disponibilidad de insumos directos para la producción, como la tierra y la población activa; y un índice de infraestructuras, que mide la disponibilidad de insumos indirectos, como las infraestructuras físicas que permiten la circulación de bienes y servicios. Estos tres subíndices recibieron la misma ponderación para constituir el índice de competitividad del comercio, lo que a su vez permite determinar cuáles son los países más competitivos en materia de comercio y los obstáculos para un mejor comportamiento comercial.

30. Los resultados revelan varias conclusiones importantes:

a) A pesar de la idea generalizada de que los países africanos tienen recursos abundantes, tienen una puntuación relativamente baja según el índice de recursos productivos. Esto puede explicarse si se examinan los componentes del índice, que incluye datos no sólo sobre los recursos naturales, como los recursos de agua renovables, sino también recursos creados, como la calidad de la población activa. La consecuencia política es que en África es necesario dedicar más recursos al mejoramiento de la calidad de los activos creados y el capital humano;

b) El análisis muestra que existe una relación positiva entre el índice de competitividad del comercio y el índice de concentración de las exportaciones, que refleja el grado de diversificación de productos en la estructura de exportación del país interesado. Esto indica que los países competitivos suelen tener una menor concentración de las exportaciones y se basan en un mayor número de productos para obtener sus ingresos de exportación. El desafío para los encargados de la elaboración de políticas en África es proporcionar el contexto para una diversificación al alza, hacia bienes con más valor añadido y servicios con mayor contenido tecnológico;

c) Las variaciones de la competitividad general se deben en su mayoría a un entorno que facilite el comercio, que refleja el entorno económico y político y las políticas propicias para el comercio. El índice de facilitación del comercio incluye variables que miden el grado en que un país ha logrado una buena administración de los asuntos públicos, en términos de estabilidad del gobierno, calidad de la burocracia y rendición de cuentas democrática. No es una coincidencia que los países africanos con una mayor puntuación en el índice de facilitación del comercio sean también los países con una mayor competitividad general del comercio. Esos países han conseguido la mayor diversificación y tienen el mayor porcentaje de exportación de bienes manufacturados en relación con el PIB. Mauricio, Sudáfrica, Túnez, Egipto y Marruecos son los países africanos más competitivos, mientras que Nigeria, Malí, Zimbabwe, Malawi y Etiopía son los menos competitivos.

31. La comparación con los países no africanos seleccionados revela que los indicadores relativos a la población activa son los principales determinantes de la competitividad del comercio a escala mundial: siete de los ocho países no africanos dominan el índice general de competitividad del comercio debido principalmente a que su población activa tiene una buena educación y salud. Esto sugiere que si bien es fundamental un entorno propicio para el comercio, la competitividad en el comercio

global, y en última instancia una mayor integración en la economía mundial, requerirán mayores esfuerzos por educar al pueblo africano y mejorar su salud.

IX. El papel fundamental de una política de empleo activa

32. También es esencial la creación de empleo. Es inútil hacer grandes inversiones en capital humano mediante la educación y planes de capacitación si no tienen oportunidades de empleo. Independientemente de los méritos de las políticas de liberalización del comercio, en muchos países africanos la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias se ha asociado a un acusado descenso del empleo, ya que los consumidores han pasado de los bienes no comercializados a las importaciones. Es necesario elaborar urgentemente políticas que solucionen el problema de la generación de empleo, quizá la necesidad más acuciante de África. Una posibilidad, recientemente recomendada por la Comisión sobre Corrientes de Capital hacia África, de los Estados Unidos de América, es dar mayor apoyo activo a las pequeñas y medianas empresas. En reconocimiento de su importancia como creadoras de empleo y posibles centros de adquisición e innovación tecnológicas, todas las naciones industrializadas ofrecen apoyo financiero y técnico a sus pequeñas y medianas empresas. África necesita desesperadamente crear instituciones nacionales dedicadas a las pequeñas empresas, similares a la Administración de Pequeñas Empresas de los Estados Unidos, que coordinen programas amplios para prestar apoyo a esas empresas. Esas instituciones podrían proporcionar un acceso más fácil a: a) programas de asistencia que solucionen las deficiencias técnicas y de administración de las pequeñas y medianas empresas; b) programas de financiación, incluidas garantías de préstamos, financiación del equipo y las exportaciones; c) la coordinación de vínculos con empresas multinacionales; d) información básica sobre el mercado y las oportunidades de exportación; y e) una “ventanilla única” para la obtención de licencias, cuestiones relacionadas con los impuestos y otros asuntos normativos.

33. Para los más pobres, esas medidas políticas, que toman su tiempo, pueden no tener efectos suficientemente directos para su situación. No es realista esperar que esas políticas por sí solas logren efectos considerables en la tasa de desempleo de los pobres y los que carecen de instrucción. En esas circunstancias, se podría conceder financiación estatal para obras públicas (por ejemplo, construcción de carreteras, proyectos de regadío), en especial en períodos de recesión económica. Hay una amplia gama de programas de obras públicas en Estados Miembros africanos (véase recuadro 3). Por ejemplo, en Ghana se emplea a los jóvenes en programas de forestación y saneamiento urbano⁷. Aunque estos programas han tenido diversos grados de éxito, en varios países de la región (por ejemplo, en Kenya y Etiopía) también se han instituido programas de trabajo por alimentos. Esos programas deben mejorar y se deben ampliar en la medida en que lo permitan los recursos financieros⁸.

Recuadro 3

El fondo 21-21 de Túnez: hacer frente al desempleo

En Túnez, donde en 2001 el desempleo era del 15%, el Gobierno ha adoptado varias medidas; la más importante fue el lanzamiento en enero de 2000 del fondo de empleo nacional (conocido popularmente como el “fondo 21-21”). Su objetivo es facilitar la integración de las personas que buscan empleo, en particular de los jóvenes, en el mercado laboral, y sus beneficiarios incluyen a toda la población activa, inclusive los trabajadores no cualificados.

El fondo utiliza un enfoque múltiple para resolver el problema del desempleo. Su programa de pasantías para los jóvenes desfavorecidos menores de 20 años, la mayoría de los cuales tienen un acceso ilimitado a las empresas por diversos motivos sociales y económicos, coloca a los jóvenes en empresas dispuestas a capacitarlos durante un período concreto e incluye los gastos de transporte. A los trabajadores con un bajo nivel de educación se les imparte capacitación para que puedan conseguir empleo, que en última instancia se proporciona en el contexto de diversas obras de beneficencia públicas. Los graduados universitarios pueden participar en programas avanzados de capacitación en informática y telecomunicaciones; los que han estudiado humanidades reciben capacitación en diversas esferas, incluida la enseñanza preescolar y la participación en programas nacionales de alfabetización de adultos. La iniciativa del fondo que más éxito tiene es un programa de asistencia que ayuda a los empresarios potenciales a crear pequeñas empresas en colaboración con el Banco Tunecino de Solidaridad.

El fondo también proporciona asistencia financiera a los 35 centros de capacitación públicos y privados al asumir los gastos del establecimiento de microempresas y del sistema incubador de empresas. Entre enero de 2000 y noviembre 2002 se beneficiaron del fondo aproximadamente 204.000 personas; se ha hecho hincapié en la creación de empresas en esferas de las que el tejido económico es débil y en la capacitación en otras esferas.

La mayoría de los beneficiarios han creado sus propias empresas o han encontrado un empleo estable. El fondo abre su línea de crédito para garantizar los préstamos de bancos comerciales a los que se han finalizado sus programas para que inicien sus propios proyectos. La creación del fondo nacional de empleo emula el éxito del fondo nacional de solidaridad, cuyo principal objetivo es el alivio de la pobreza.

X. Enfrentar los problemas de la oferta

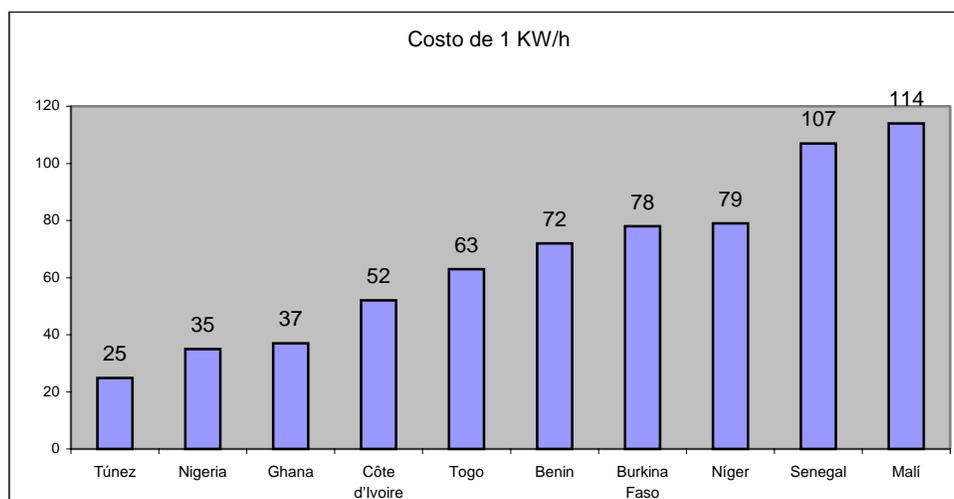
34. A fin de lograr una mayor diversificación de las exportaciones, los países africanos deben determinar cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo de los negocios internacionales y adoptar medidas apropiadas a fin de mejorar las condiciones locales para las empresas. Las encuestas realizadas en empresas de varios países, entre ellos el Senegal, Ghana, Uganda y Kenya, han determinado que las deficiencias de las infraestructuras son un factor significativo que afecta al desarrollo de las exportaciones. Los países africanos requerirán buenas instalaciones de infraestructuras para poder competir con eficacia en el mercado internacional. Aunque muchos tipos de infraestructuras son importantes —las carreteras, el transporte

aéreo, los ferrocarriles y los puertos— en el presente informe se destaca el sector de la energía y su papel para facilitar la diversificación de las exportaciones.

35. A pesar del enorme potencial de África para producir energía, muchos países africanos tienen una infraestructura muy deficiente en esta esfera. El sector energético de África es pequeño en comparación con su tamaño y su población. En 2001 la generación de electricidad de África fue de 479,8 terawatios por hora, lo que representa únicamente el 3,1% de la producción eléctrica del mundo e incluso este suministro muy limitado es propenso a averías repetidas, como atestiguan el racionamiento de la electricidad, las bajadas de tensión y los apagones. Varios problemas han reducido la capacidad del sector para impulsar la diversificación de las exportaciones de África. Estos incluyen las elevadas pérdidas del sistema de transmisión y distribución, los aranceles insostenibles, los factores climáticos, el mal funcionamiento técnico, de gestión y financiero, y un intervencionismo gubernamental ineficaz. La comparación de costos unitarios entre Túnez, un país con un sector energético estatal eficaz y una economía bien diversificada, y África occidental revela que en países como el Togo y Côte d'Ivoire el costo unitario de la energía es más del doble, y en el Senegal y Malí más del cuádruple (véase gráfico 3).

Gráfico 3

Costo de 1 kilowatio por hora en Túnez en comparación con determinados países de África occidental



36. El sector de la energía no ha podido atraer las inversiones extranjeras directas que muchos analistas consideran necesarias para actualizar la red energética africana. Entre 1990 y 1998 las inversiones extranjeras directas en el sector energético de África al sur del Sáhara ascendieron a 363,2 millones de dólares, lo que representa sólo el 6% de todas las corrientes de inversiones extranjeras directas para infraestructuras de la región. En ocasiones los planes energéticos en los que participaron inversores extranjeros privados han dado malos resultados o han proporcionado servicios a un costo excesivo, algo evidentemente perjudicial para los pobres⁹. Sin embargo, es necesario reconocer que los gobiernos africanos con frecuencia se enfrentan a opciones difíciles. En general, las empresas públicas privatizadas han sido más eficientes en la ampliación de la cobertura de servicios como el suministro de agua o

las conexiones eléctricas. Pero, ¿están dispuestos los gobiernos receptores a aceptar aumentos de las tarifas, con las consecuencias que entrañan para la distribución, a cambio de mayores tasas de cobertura? Por ejemplo, un estudio sobre las opciones para el sistema de abastecimiento de agua de Nairobi realizado en junio de 2001 por la empresa británica Halcrow Group determinó que se necesitaría un aumento de los precios del 40% para financiar mejoras de la infraestructura de capital. Habida cuenta de las grandes limitaciones presupuestarias de la mayoría de los gobiernos de los países menos adelantados, ¿es factible la reforma del sector de servicios públicos existentes de corto a medio plazo? Además, como nos recuerda un reciente informe de las Naciones Unidas:

“La creciente tendencia a dejar a los países menos adelantados a merced del mercado de capitales para construir centrales de energía y mejorar sus servicios de telecomunicaciones ha llevado a un crecimiento conforme a las inversiones realizadas en este sector de los países menos adelantados. No todos los países menos adelantados pueden tener acceso a las inversiones extranjeras directas en estas esferas o tener acceso a ellas con la urgencia que es necesaria para satisfacer su demanda inmediata de energía o agua.”¹⁰

37. A fin de conseguir una mejor utilización de los recursos energéticos, se recomiendan varias directrices políticas:

a) Aunque no siempre es así (véase el ejemplo de Túnez antes citado), el control directo del sector energético por el Gobierno a menudo ha producido resultados decepcionantes. Una opción política es transformar las empresas de energía en empresas independientes y autónomas que sigan siendo propiedad del Gobierno. Sin embargo, el éxito y la eficiencia de las empresas de energía dependerá del grado en que incorporen consideraciones económicas en sus operaciones;

b) Los países africanos deberían promover la eficiencia energética. La eficiencia energética reduce los costos de las operaciones, aumenta la eficiencia económica y mejora la productividad y la competitividad internacional de las empresas que consumen energía. Un programa de eficiencia energética debería incluir actividades promocionales y de difusión de información para aumentar la concienciación sobre la conservación de la energía, e incentivos para aumentar la capacidad y voluntad de los usuarios de la energía para aplicar medidas de conservación;

c) Los programas de electrificación rural también pueden ayudar a promover el desarrollo del sector energético y lograr una mayor diversificación de las exportaciones. Los gobiernos africanos deberían fomentar la electrificación rural desempeñando un papel más agresivo y transparente en la promoción de sistemas energéticos más pequeños basados en las aldeas;

d) La creciente dependencia de la participación del sector privado en el sector de la energía requiere una regulación de calidad y creíble. Una regulación eficiente debería evitar todo abuso de poder del monopolio y limitar los aumentos de precios a niveles compatibles con los márgenes de beneficios. Para que funcionen efectivamente, es esencial que los órganos reglamentarios sean independientes y se distancien de las presiones políticas, de las empresas y de otro tipo;

e) Finalmente, la promoción de la integración regional de los servicios de energía ayudaría a promover el desarrollo del sector energético de África. Un estudio de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y el Banco Mundial sugiere que se podrían lograr economías de unos 1.600 millones de dólares

en 10 años mediante un uso óptimo de los recursos e instalaciones regionales de electricidad en África meridional. La creación de mercados regionales de energía requeriría normas comunes para los intercambios internacionales.

XI. Hacia una estrategia efectiva para facilitar el comercio

38. La facilitación del comercio se ha definido en sentido estricto y amplio. La OMC, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la OCDE han restringido el ámbito de sus definiciones a una circulación de bienes relativamente libre, y más concretamente a procedimientos de aduanas y reglamentos técnicos que puedan obstaculizar o retrasar el comercio. Sin embargo, el Banco Mundial adopta un enfoque más amplio en su programa de facilitación del comercio, que incluye reformas de las aduanas, marcos de reglamentación y normas. En el presente informe se utiliza una definición amplia de la facilitación del comercio.

39. Muchos países africanos reconocen los beneficios que podrían lograrse con una mayor facilitación del comercio y las ganancias económicas que se podrían generar, incluyendo la promoción del comercio y las inversiones, menores costos de transacción, mayor recaudación de ingresos y mejor distribución de los recursos. En este sentido, es necesario aumentar las iniciativas para mejorar la facilitación del comercio en el continente africano. Esto entraña el fortalecimiento de la red de infraestructuras de África y la armonización y aplicación de instrumentos regionales de facilitación, incluidos los procedimientos aduaneros y administrativos.

40. La baja densidad y calidad de las infraestructuras de transporte en África aumenta sustancialmente los costos de transacción del comercio. Los costos de transacción son más elevados en los países africanos sin litoral, lo que impone una pesada carga para la competitividad de esos países. La capacidad comercial de los países sin litoral se basa en corredores de tránsito eficientes y fácilmente accesibles. Esto supone que, además de sus propias infraestructuras, las economías de los países sin litoral necesitan infraestructuras de calidad y fiables en los países vecinos, sobre las que tienen poco control.

41. Además, se han emprendido iniciativas en los planos regional, subregional, multilateral, bilateral y nacional para facilitar el comercio en África. El Mercado Común para el África Oriental y Meridional, la SADC, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), la Unión Económica y Monetaria del África Occidental y la Comunidad Económica y Monetaria del África Central, entre otras comunidades económicas regionales, han prestado mucha atención a la armonización de los procedimientos y la facilitación del comercio en sus subregiones y la facilitación de los enlaces de transporte. El Camerún ha firmado convenios sobre el transporte de mercancías por tierra con sus vecinos sin litoral, el Chad y la República Centroafricana. Se espera que la red de comercio de Túnez, un sistema automático introducido en 2000, que proporciona una plataforma centralizada de tramitación de documentos sobre el comercio que vincula a los principales protagonistas del comercio internacional, reduzca el tiempo de tramitación de los envíos de un promedio de ocho a tres días y dé como resultado un aumento de la productividad del 7%. Varios países africanos también están utilizando el sistema aduanero automatizado introducido por la UNCTAD.

42. En el plano multilateral, la facilitación del comercio se incluyó en el programa de las negociaciones multilaterales sobre el comercio, y en la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en diciembre de 1996, fue uno de los cuatro “temas de Singapur”, a pesar de la firme oposición de los países en desarrollo, incluidos los de África. La oposición y las preocupaciones de muchos países en desarrollo sobre un acuerdo para elaborar un “marco multilateral” de facilitación del comercio no se debió a que no reconocieron la importancia y el papel que podría desempeñar un marco de ese tipo en la promoción del desarrollo, sino principalmente a la falta de capacidad humana, financiera y técnica adecuada para abordar esta cuestión en un entorno multilateral.

XII. La movilización de los recursos internos sigue siendo una prioridad

43. Enfrentados a recursos externos insuficientes, una clara prioridad para los gobiernos africanos es promover la movilización de recursos internos. El cociente de inversión y ahorro en relación con el PIB siguió siendo bajo en 2001 (último año del que se dispone de datos) y en general muy inferior a los niveles necesarios para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio relativos al crecimiento y la reducción de la pobreza. No menos de 27 países de la región tuvieron cocientes de ahorro inferiores al 10% en 2001, lo que indica un alto déficit de recursos necesarios para impulsar el desarrollo. Aunque las inversiones privadas han aumentado, las tasas de inversión todavía no se han recuperado del colapso que se produjo durante el proceso de ajuste estructural. En ese período las inversiones públicas descendieron acusadamente y no se han compensado adecuadamente con el aumento de las inversiones privadas. Dada la importancia de la complementariedad y la sinergia entre las inversiones públicas y las privadas, es claramente necesaria una recuperación de las inversiones del sector público en infraestructuras esenciales, salud y educación.

44. También es de vital importancia el papel potencial de los mercados bursátiles de África. Hay un debate de larga data sobre la mejor manera de financiar el sector empresarial, y algunos autores subrayan las dificultades asociadas con una dependencia excesiva de la financiación del mercado bursátil en los países pobres en desarrollo¹¹. La experiencia de África confirma algunas de esas críticas. Los mercados bursátiles de África, aunque son pequeños según los estándares mundiales, han mostrado un crecimiento considerable en el pasado decenio. En 17 de los 18 mercados bursátiles africanos de los que se dispone de datos, la capitalización bursátil como porcentaje del PIB aumentó significativamente en 16 países entre 1990 y 2002. Ante el escaso rendimiento de la bolsa en los países desarrollados en los dos últimos años, muchos mercados bursátiles africanos han tenido un comportamiento relativamente bueno, que refleja el aislamiento parcial de África de los altibajos financieros mundiales debido a su escasa integración en la economía mundial. Los mayores aumentos del valor de las acciones que se negocian en bolsa se han producido principalmente en los centros neurálgicos regionales: Egipto, Marruecos y Sudáfrica.

45. Sin embargo, en general los mercados bursátiles africanos siguen siendo marginales en los mercados mundiales y emergentes: su cuota de capitalización en el mercado mundial descendió del 1% en 1992 al 0,7% en 2001. Este escaso rendimiento es resultado de los obstáculos externos e institucionales que limitan el crecimiento de los mercados bursátiles africanos. La inestabilidad política y el desigual

desempeño macroeconómico bloquean el desarrollo de mercados bursátiles vibrantes, y las infraestructuras bursátiles, como los mecanismos de negociación y comercialización, a menudo están poco desarrolladas. Los mercados sufren frecuentemente de grandes deficiencias en materia de información y de regímenes de reglamentación ineficaces.

46. Habida cuenta del papel relativamente escaso de los mercados bursátiles africanos en la financiación del sistema productivo, una esfera prioritaria es fortalecer el sistema bancario nacional. A pesar de que en los dos últimos decenios se han hecho presiones para que los países africanos liberalicen sus sectores financieros, el rendimiento del sector bancario no ha mejorado significativamente, y las carteras continúan dominadas por préstamos improductivos y un exceso de liquidez. Este comportamiento a menudo contrasta con el del sector financiero oficioso, relativamente dinámico, que se ha ampliado principalmente en respuesta a las necesidades financieras del sector empresarial oficioso. También han aparecido brechas en los servicios financieros. Varios autores han hablado de que a África “le falta el centro”, en el sentido de que las necesidades de muchos prestatarios potenciales son o demasiado grandes para las instituciones de crédito oficiosas o demasiado pequeñas para las oficiales¹². Esto no ayuda a diversificar las exportaciones. Los encargados de la elaboración de políticas deben abordar urgentemente la manera de reformar el sector bancario para que pueda desempeñar adecuadamente su función social y de desarrollo.

XIII. La importancia de la reforma fiscal frente al entorno de la liberalización del comercio

47. La dependencia financiera de los gobiernos africanos en los impuestos derivados del comercio plantea el problema de cómo mantener la base fiscal y preservar la estabilidad macroeconómica ante la liberalización del comercio. En otras regiones los encargados de la elaboración de políticas están prestando una creciente atención a este tema. Por ejemplo, todos los países de América Latina, con la excepción de El Salvador, han aprobado, o están aprobando, reformas fiscales¹³.

48. Esta cuestión es especialmente importante para África. La base impositiva general es excesivamente baja. Los impuestos de actividades económicas internacionales han sido una parte importante de los ingresos fiscales de los países africanos en los que la administración impositiva es ineficaz. En África en su conjunto, los impuestos totales de actividades económicas internacionales generaron una media del 28,2% de los ingresos totales en el pasado decenio; para África al sur del Sáhara el porcentaje es del 30,5%. Esto debe compararse con el 0,8% para los países de la OCDE de altos ingresos, el 11,5% para los países de ingresos medios-altos, el 18,42% para los países con ingresos medios-bajos y el 22,5% para los países de bajos ingresos. Además, aunque los datos muestran que la dependencia de los impuestos de actividades económicas está disminuyendo en todo el mundo, en África el porcentaje ha fluctuado entre niveles sin variación o incluso ligeramente superiores.

49. Por tanto, la liberalización del comercio es una fuente potencial de inestabilidad fiscal para los países africanos. A menudo se mencionan problemas con la recaudación de ingresos como causa de la resistencia a las reformas de las políticas comerciales de los países de bajos ingresos. A pesar de esto, es probable que algunos componentes de los planes de liberalización del comercio tengan efectos positivos en los ingresos. Estos incluyen la sustitución de las barreras no arancelarias

por equivalentes con aranceles más bajos y la eliminación de las exenciones arancelarias y los subsidios relacionados con el comercio. Además, la disminución de los aranceles también puede aumentar los ingresos totales si genera un aumento de las corrientes comerciales suficientemente grande. Las medidas de liberalización del comercio también se pueden combinar con otras reformas impositivas y fiscales para ayudar a contrarrestar los efectos de la liberalización del comercio en los ingresos.

50. La estabilización fiscal sigue siendo problemática en la mayoría de los países africanos. A pesar de mejoras en la segunda mitad del decenio de 1990, el déficit fiscal medio del continente (con la exclusión de subvenciones) en 2002 y 2003 fue de alrededor del 7% del PIB. Los determinantes de los déficit fiscales incluyen el comportamiento macroeconómico y del crecimiento, las perturbaciones de la relación de intercambio y factores políticos. Después de controlar esos otros determinantes, los efectos de la liberalización del comercio en los ingresos y el déficit fiscal dependen del nivel existente de restricciones comerciales. Cuando las restricciones comerciales son inicialmente muy altas, la liberalización del comercio aumenta los ingresos en concepto de impuestos de actividades económicas y reduce el déficit. Cuando las restricciones comerciales son inicialmente bajas, una mayor liberalización da como resultado menores ingresos y un mayor déficit, a menos que se aplique una respuesta política apropiada. Por tanto, es menos probable que la liberalización inicial plantee un problema fiscal que la liberalización en etapas posteriores. Habida cuenta de que los países africanos ya adoptaron medidas de liberalización del comercio en el decenio de 1990, es probable que se enfrenten a una reducción significativa de los ingresos como resultado de una mayor liberalización (véase recuadro 4).

Recuadro 4

Los acuerdos de asociación económica y sus repercusiones fiscales

Una de las iniciativas políticas más importantes de los últimos años han sido los acuerdos de asociación económica entre la Unión Europea y África al sur del Sáhara. Los acuerdos son una extensión del Acuerdo de Cotonú con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, y se debatieron por primera vez en 2000. A pesar de las nuevas iniciativas por parte de la Unión Europea (como el acuerdo "Todo menos las armas" antes mencionado) en general los resultados de los acuerdos preferenciales han sido decepcionantes. Por ejemplo, en los dos primeros decenios de acceso preferencial al mercado de la Unión Europea, de conformidad con los Acuerdos de Lomé, las exportaciones de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico al mercado de la Unión Europea descendieron del 6,7% de las exportaciones mundiales en 1975 al 2,7% en 1995. Evidentemente esto puede explicarse: la mayoría de los Estados pobres de África, el Caribe y el Pacífico han mantenido patrones de exportación basados en productos primarios, cuya cuota en el mercado mundial ha venido disminuyendo. Sin embargo, está claro que las concesiones para los Estados de África, el Caribe y el Pacífico no pudieron compensar este desequilibrio estructural.

Por tanto, los acuerdos de asociación económica deben considerarse un resultado de la creciente frustración con los acuerdos de acceso preferencial y del replanteamiento por la Unión Europea de las políticas comerciales hacia los países en desarrollo más pobres. El establecimiento previsto de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea de conformidad con los acuerdos de asociación económica representa un enorme desafío para los países africanos. Los obligará no solamente a liberalizar completamente su régimen comercial con la Unión Europea, sino también

a emprender un gran número de reformas institucionales y reglamentarias. Este se considera uno de los beneficios más importantes de los acuerdos de asociación económica, ya que instaurará una mayor “disciplina” en el proceso de reformas institucionales y obligará a los países al sur del Sáhara a emprender un programa de reformas, con el objetivo final de que sus economías sean más competitivas en el plano internacional.

Sin embargo, una esfera de particular preocupación es el efecto de los acuerdos de asociación económica en los ingresos gubernamentales. Los ingresos en concepto de aranceles siguen representando el 2% del PIB de los países al sur del Sáhara con economías de mediano tamaño, y para algunos países esa cifra oscila entre el 4% y el 6% del PIB. Para los países que más dependen del comercio con la Unión Europea, como la República Centroafricana y Uganda, la pérdida de ingresos arancelarios en concepto de importaciones podría suponer un porcentaje muy elevado de los ingresos gubernamentales totales y llegar hasta el 20%.

La Unión Europea es consciente de este problema y ha prometido una asistencia financiera sustancial para ayudar en la reestructuración industrial y compensar la pérdida de ingresos arancelarios. Lamentablemente, el precedente de los Acuerdos Euromediterráneos, junto con el nivel de financiación relativamente bajo proporcionado por la Unión Europea para los programas de actualización de África septentrional, no da motivos para mucho optimismo. Los países africanos saben que el presupuesto europeo ya está sobrecargado debido a la ampliación de la Unión Europea y muchos otros compromisos. Por tanto, la Unión Europea podría no cumplir su promesa de prestar un apoyo económico sustancial para financiar el periodo de transición. También se han manifestado preocupaciones por la posibilidad de que la asistencia financiera adicional vaya aparejada a nuevas condiciones. Esto explica en gran medida que la reacción de algunos Estados de África, el Caribe y el Pacífico y de África al sur del Sáhara no haya sido muy entusiasta. Originalmente las negociaciones debían empezar en septiembre de 2003, pero los países insulares del Pacífico argumentaron que no podrían estar listos para las negociaciones hasta noviembre de 2004. Los representantes de África occidental (la Unión Económica y Monetaria del África Occidental y la CEDEAO) se retiraron de las negociaciones iniciales a fines de 2003, y exigieron a la Unión Europea que se comprometiera a entregar ayuda antes de comenzar las negociaciones.

51. En general, en los países africanos que han hecho los progresos más rápidos hacia la liberalización del comercio en los 10 últimos años se ha producido una disminución significativa de los ingresos procedentes de los impuestos sobre el comercio internacional. Pero en algunos, entre ellos Marruecos, Ghana, Túnez y el Senegal, esto no se ha traducido en mayores déficit. Su experiencia sugiere que aplicaron respuestas normativas para compensar los efectos fiscales negativos de las reformas de las políticas comerciales. En primer lugar, la liberalización del comercio se debe coordinar con medidas relativas a los ingresos y los gastos, inclusive aumentar los impuestos directos e indirectos nacionales, fortalecer la administración y recaudación fiscales y mejorar la eficacia del gasto público. En segundo lugar, es crucial un entorno macroeconómico sólido para prevenir los efectos negativos fiscales durante la liberalización del comercio.

XIV. Conclusiones: es urgentemente necesario un enfoque estratégico para las políticas comerciales

52. De la información proporcionada en el presente informe es evidente que África ha logrado progresos en los últimos años. Después del comportamiento económico decepcionante de los decenios de 1980 y 1990, en la mayoría del continente el crecimiento económico per cápita ha vuelto a cifras positivas, con un comportamiento macroeconómico aceptablemente bueno. Sin embargo, esas tasas de crecimiento siguen siendo muy inferiores al 7% necesario para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Además, la recuperación económica es frágil; en algunas partes de África se ha debido a mejores condiciones meteorológicas y cosechas, con las que evidentemente no se puede contar en el futuro. Varios conflictos políticos y militares siguen poniendo en peligro los logros de los últimos años.

53. Hemos argumentado que a fin de consolidar el mejoramiento del desempeño económico es necesario hacer frente a varias prioridades a largo plazo, y las más importantes son lograr mayores tasas de ahorro e inversión internas, mayores inversiones en capital humano y un comportamiento de las exportaciones más dinámico. Hemos intentado señalar el camino hacia políticas que fortalezcan la capacidad competitiva de las economías africanas. Es necesario un esfuerzo más concertado de los encargados de la elaboración de políticas en África para promover la capacidad de exportación y facilitar la diversificación estructural, mediante la adopción de una política industrial coherente. En última instancia, deben reconsiderar la manera en que África ha intentado hasta ahora integrarse en la economía mundial. Esto está implícito en el contexto de iniciativas como la NEPAD, pero a nuestro juicio, también se debe detallar más explícitamente en el futuro.

54. A pesar de la principal tesis del presente informe, que, en última instancia, la promoción con éxito de las exportaciones y los cambios estructurales dependen de los propios gobiernos africanos se debe reconocer que para la mayoría de los países africanos las necesidades de recursos para la diversificación son mayores que los que se podrían movilizar a nivel nacional. En 2003 la UNCTAD subrayó la necesidad de elaborar un mecanismo de financiación en el plano internacional para ayudar a esos países a elaborar un sistema de racionalización de la oferta y de diversificación a otros productos a fin de eliminar del mercado el exceso de oferta de esos productos básicos tradicionales. Según la UNCTAD esto podría requerir volver a examinar el concepto de un “fondo de diversificación” para los países africanos¹⁴.

55. Entretanto, es urgentemente necesario que África logre resultados más tangibles mediante el sistema de comercio multilateral. Una condición fundamental para el desarrollo de África es un contexto internacional más propicio para las exportaciones africanas mediante la eliminación de los impedimentos al comercio de los países industrializados. Los encargados de la elaboración de políticas en África y en otros lugares deben ser conscientes de la urgencia de esas reformas. A corto y mediano plazo, los países africanos deben hacer hincapié en potenciar la capacidad competitiva de sus países. Entretanto, no se deben cerrar las puertas poniendo límites poco razonables al trato especial y diferenciado necesario para ayudar a los países africanos a participar en la economía mundial. A largo plazo, si el sistema multilateral de liberalización del comercio no produce los resultados deseados, a pesar de esfuerzos creíbles de los países africanos, podría muy bien producirse una reacción en contra de la liberalización del comercio y del sistema multilateral. Si bien la liberalización del comercio tiene una importante función que desempeñar en una es-

trategia general para el desarrollo económico y social, el principio fundamental debe ser aplicar políticas que produzcan resultados sustanciales en un tiempo razonable. Los dirigentes africanos y los encargados de la elaboración de políticas de los países industrializados deben ser conscientes de que el tiempo se está agotando.

Notas

- ¹ Fosu, Augustin Kwasi, Political Instability and Export Performance in Sub-Saharan Africa, *Journal of Development Studies*, vol. 39, No. 4.
- ² Véase www.allafrica.com.
- ³ UNCTAD, *Economic Development in Africa: Trade Performance and Commodity Dependence*, Nueva York y Ginebra, 2004.
- ⁴ Banco Mundial, *Can African claim the 21st century?*, 2000.
- ⁵ Véase A/55/1000, secc. 2.
- ⁶ El caso del Togo también destaca al ser un país que ha logrado un mayor nivel de exportaciones de productos manufacturados que el resto de África. Sin embargo, esta cifra se debe principalmente al tránsito de bienes y no a la diversificación de la estructura económica hacia las manufacturas.
- ⁷ Véase Kasirim Nwuke, "Youth employment in Africa", documento de antecedentes para la Cumbre sobre el Empleo de los Jóvenes, Comisión Económica para África, septiembre de 2002.
- ⁸ Un buen ejemplo de este tipo de modelos es el Programa Maharashtra de Garantía de Empleo en la India, financiado por impuestos al consumo en las zonas urbanas, que proporciona un sueldo mínimo a los trabajadores rurales en períodos de dificultades económicas.
- ⁹ En más de una ocasión el Banco Mundial ha puesto en tela de juicio los acuerdos concertados entre empresas multinacionales y gobiernos africanos. Este fue el caso del acuerdo concertado entre Enron y el Gobierno de Nigeria, por 800 millones de dólares. El Banco Mundial y otros consultores extranjeros presentaron objeciones a las condiciones del acuerdo, argumentando que en su apresuramiento por resolver el problema del suministro de electricidad, el Gobierno de Nigeria había ofrecido condiciones demasiado favorables a Enron (Economist Intelligence Unit, 2000).
- ¹⁰ A/CONF.191/IPC/16, párr. 59.
- ¹¹ Ajit Singh y Bruce A. Weisse, *Emerging stock markets, portfolio capital flows and long-term economic growth: micro and macroeconomic perspectives*, *World Development*, vol. 26, No. 4, 1998.
- ¹² Véase MacHiko Nissanke y Ernest Aryeetey, "Financial Integration and Development: Liberalization and reform in Sub-Saharan Africa", *Routledge Studies in Development Economics*, 1998.
- ¹³ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Situación y perspectivas 2003. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003* (S.03.II.G.111).
- ¹⁴ UNCTAD, *Trade Preferences for LDCs: An Early Assessment of the Benefits and Possible Improvements*, Nueva York y Ginebra, 2003, y *The Least Developed Countries Report, 2002: Escaping the Poverty Trap*, Nueva York y Ginebra, 2002.