



# EL COMERCIO

## Motor del crecimiento africano

En la nueva ronda de discusiones sobre comercio exterior, los países africanos tendrían que dejar sentir su influencia para obtener concesiones en las áreas que más les interesan: liberalización de los mercados agrícolas mundiales y mayor acceso a los mercados de los países industriales. A cambio, deberían liberalizar más sus propios regímenes de comercio.

*Robert Sharer*

**M**UCHOS PAÍSES de África al sur del Sahara han avanzado considerablemente en la reforma económica iniciada en los años noventa. Han logrado disminuir los déficit públicos y en cuenta corriente, reducir la inflación e iniciar reformas estructurales orientadas al mercado, entre las que figura la liberalización del comercio. En el período de 1992 a 1997, el crecimiento medio en la región se aceleró del 1% al 5%, y en 32 de las 47 economías al sur del Sahara el crecimiento rebasó el 3% anual. El PIB real per cápita está creciendo después de cinco años consecutivos de descenso. Con todo, para poder elevar los niveles de vida y sacar a la población de la pobreza, los países africanos tendrán que crecer con más rapidez.

Los estudios empíricos indican la estrecha relación entre el crecimiento económico y el de la exportación. En efecto, ningún país con una economía cerrada y una política orientada hacia el interior ha conseguido, ni mantenido, altas tasas de crecimiento económico. Los estudios indican también que el crecimiento económico es esencial para paliar la pobreza. En los últimos 20 años, África al sur del Sahara se ha situado a la zaga de otras regiones en desarrollo en la evolución de las exportaciones y el crecimiento económico. De 1975 a 1997, la exportación nominal y el PIB real de los países africanos al sur del Sahara han crecido anualmente un 4,7% y 2,2%, respectivamente, en comparación con 15,7% y 7,6% en seis países de Asia oriental, y 9,6% y 3% en América Latina. La

proporción del comercio mundial que corresponde al continente africano ha descendido de un 4% registrado en 1980 a menos del 2%.

Los resultados en materia de exportación de un país se ven influidos por los recursos naturales propios, los factores exógenos y las condiciones creadas por la política macroeconómica y estructural. Obtener un buen resultado exige condiciones apropiadas de incentivos macroeconómicos, complementadas por reformas estructurales —incluida una política liberal de comercio exterior—, que favorezcan la reacción de la oferta. Los resultados obtenidos por los países africanos en materia de exportación y crecimiento se han visto obstaculizados por el carácter restrictivo de los regímenes de comercio y el lento crecimiento de la renta per cápita, por la distancia que separa a la región de los principales mercados y por el elevado costo del transporte.

En el frente interno, los países africanos tendrían que dar prioridad a la liberalización del comercio y la adopción de reformas macroeconómicas y estructurales complementarias. En el frente internacional, los países africanos, que representan el 27% de los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), deberían emplear su influencia en ese organismo para conseguir cambios en las condiciones del comercio exterior que faciliten la integración de los países pobres en el sistema mundial de intercambios. En la ronda de discusiones sobre el comercio, iniciada en Seattle, los países africanos tendrían que aunar esfuer-

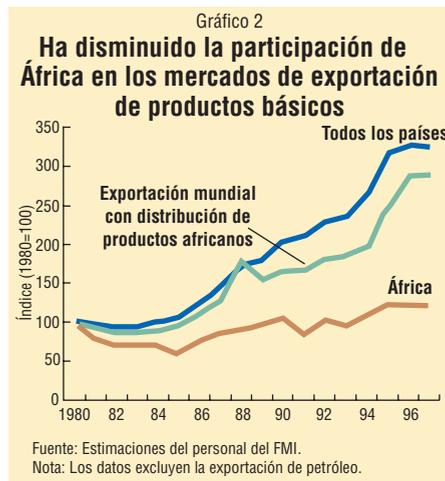
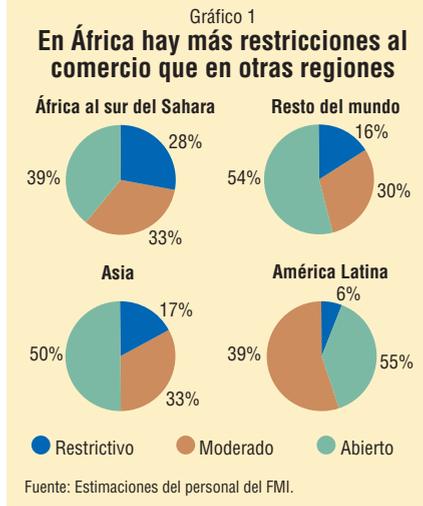
zos para instar a los países industriales a que liberalicen la agricultura y a que abran sus mercados a las exportaciones de África.

## La política comercial en África

No obstante el avance considerable de los años noventa, el comercio de África sigue siendo, en promedio, más proteccionista que el comercio de sus socios o competidores. En un estudio reciente sobre liberalización del comercio en países que contaban con un programa respaldado por el FMI, éste elaboró un índice de restricción del comercio que fijaba tres niveles —restrictivo, moderado y abierto— para facilitar la comparación entre países y seguir la evolución de la política comercial. En el estudio se señala que, a principios de los años noventa, más del 75% de los países africanos contaban con regímenes restrictivos, y que ninguno tenía un régimen de comercio que pudiera clasificarse de abierto. Desde entonces, muchos de los países han iniciado grandes reformas de sus sistemas; a fines de 1998, la proporción de países con regímenes restrictivos había descendido al 28%, y casi el 40% contaba con regímenes abiertos. Con todo, los regímenes de comercio en África seguían siendo más restrictivos que los de otras regiones (gráfico 1). Los aranceles —el criterio que más se utiliza para medir el grado de restricción del comercio— son más elevados en África, un promedio del 20%.

Para atraer la inversión extranjera es esencial contar con una política de comercio transparente, liberal y orientada al exterior. Los flujos de capital privado hacia los países africanos han crecido mucho menos que los encaminados hacia otros países en desarrollo, y África se ha situado al margen de los beneficios que frecuentemente acompañan a esos flujos, por ejemplo, la transferencia de capacidad tecnológica, de gestión y organizativa, y la creación de empleo.

El grado en que África depende de la exportación de productos básicos no es, de por sí, el problema principal. La relación de intercambio para las exportaciones africanas ha empeorado, tal vez en el equivalente de un 15%, en los últimos 20 años. Sin embargo, si bien el comercio de los productos básicos que exporta África ha crecido con menos rapidez que el total del comercio mundial, el crecimiento ha sido considerable. El problema está en que la cuota de mercado que corresponde a África va en descenso, y la región no ha buscado activamente nuevos mercados de exportación (gráfico 2). Si la cuota de mercado se hubiera mantenido en los niveles alcanzados en 1980, las exportaciones africanas en 1997, exceptuado el petróleo, se habrían situado en más de US\$150.000 millones, en vez de los US\$62.000 millones alcanzados.



## Medidas de política complementarias

Para obtener mejores resultados en la exportación, los países africanos tendrán que resolver varios problemas, por ejemplo, atención sanitaria y enseñanza deficientes, falta de infraestructura física y escasez de capital. Sin embargo, es imprescindible disponer de condiciones apropiadas de incentivos macroeconómicos y de una política estructural complementaria. Los factores cruciales son: medidas fiscales y monetarias que promuevan la estabilidad de los precios y que alienen el ahorro y la inversión, una posición de pagos corrientes viable y medidas estructurales que fomenten la eficiencia económica. Igualmente cruciales son la credibilidad de la reforma y la percepción que se tenga de si es o no viable. De manera que, para fomentar el comercio exterior y la inversión, los formuladores de la política tienen que centrarse en las medidas siguientes:

- Eliminar subvenciones y exenciones, además de simplificar el marco regulador.
- Orientar el gasto público hacia los servicios esenciales, entre ellos la atención de la salud y la educación.

- Reformar el sector financiero.
- Privatizar las empresas y los bienes económicos del sector público.
- Implementar reformas institucionales que garanticen una definición apropiada de los derechos de propiedad que pueda hacerse cumplir.
- Mejor gobierno, más transparencia y clara responsabilidad.

También es importante liberalizar el sector de servicios y darle más eficiencia con la reforma de reglamentos internos y la apertura a los proveedores extranjeros. En los últimos 20 años, los servicios han sido el sector del comercio que ha crecido con más rapidez y tienen importancia vital como insumos intermedios en la producción. Liberalizar el comercio de servicios puede facilitar la transferencia de capacidades y nuevas tecnologías. A su vez, la tecnología y la innovación hacen que puedan comerciarse más servicios. A medida que las empresas emplazan sus procesos de producción en todo el mundo, el éxito de una empresa depende cada vez más de la oferta eficiente de servicios como transportes, comunicaciones y finanzas.

## El entorno comercial mundial

Los resultados en el campo de la exportación africana dependerán sobre todo de la política económica interna de los países de la región. Sin embargo, también es importante contar con un acceso más amplio a los mercados de los

países industriales, pues los países africanos tendrían así un incentivo adicional para reformar su política interna. A pesar de que ofrecen mercados generalmente abiertos, los países industriales tienden a imponer restricciones sobre la importación de productos agrícolas, precisamente donde se concentra gran parte del potencial de exportación de África. Por ejemplo, en 1997, el arancel medio de nación más favorecida (NMF) fijado por la Unión Europea (UE) se situaba en torno al 15% para la importación de productos agrícolas no elaborados y 25% para productos agrícolas elaborados, frente al 4% fijado para la de otros productos (excluidos los textiles).

Más aún, estas cifras no reflejan en su justa medida el nivel de protección porque los aranceles son generalmente bajos, o inexistentes, para los bienes que la UE no produce, como café y té, y son elevados para las importaciones que compiten con productos europeos, entre ellos los productos agrícolas semielaborados o elaborados, con más valor agregado. También hay que tener en cuenta que las barreras no arancelarias en forma de respaldo a los precios al productor, subvenciones a la exportación y acuerdos de comercialización excluyen la importación de productos agrícolas. Estas medidas constituyen en realidad una subvención a la agricultura que, en promedio, alcanza —según las estimaciones— el 1,5% del PIB de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La existencia de preferencias comerciales para los países en desarrollo es el segundo aspecto del entorno comercial que tiene importancia especial para África. La Convención de Lomé, firmada en 1975 y prorrogada en 1980 y 1985, concede acceso libre de derechos al mercado de la UE para ciertos productos de los países en desarrollo de África, Asia, el Caribe y el Pacífico. En 1968, Australia, Canadá, la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón aceptaron el sistema generalizado de preferencias (SGP), en virtud del cual los países industriales concedían un tratamiento arancelario preferencial a los productos manufacturados y semimanufacturados de los países en desarrollo.

Aunque la Convención de Lomé caduca en el año 2000, no hay motivo de alarma. Su efecto, como el del SGP, en el volumen y estructura de las corrientes del comercio ha sido pequeño; en 1997, por ejemplo, sólo el 17% de las exportaciones de los países en desarrollo a los países industriales se benefició del SGP. Primero, estos acuerdos afectan por lo general a bienes con escaso valor agregado para los cuales el arancel NMF ya es bajo o inexistente. Segundo, la aplicación de preferencias a la exportación de materias primas, junto con aranceles más altos a medida que aumenta el valor agregado, ha servido para desalentar la diversificación hacia exportaciones con más valor agregado. Tercero, el acceso a los mercados de los países industriales se ve restringido con frecuencia por complicados requisitos administrativos que los exportadores africanos tienen dificultades para cumplir; aproximadamente el 40% de los productos que podrían recibir trato preferencial en virtud del SGP no lo reciben debido a que no se cumplen esos requisitos. Cuarto, las preferencias en virtud de los dos sistemas se aplican a productos específicos, no son obligatorias y pueden suspenderse a discreción de las autoridades de los países industriales. En consecuencia, el acceso al mercado

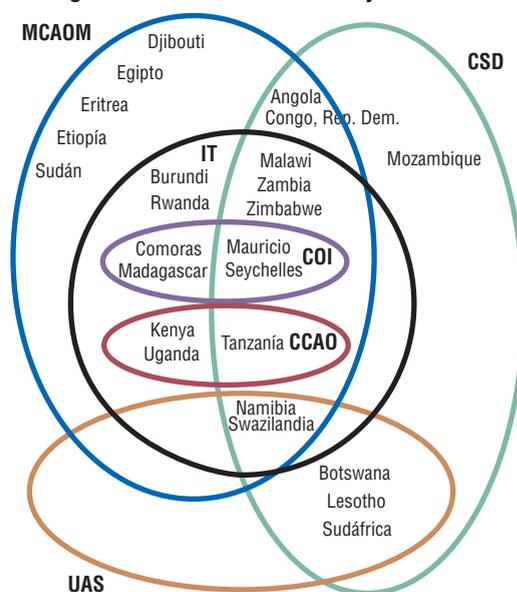
es incierto y desalienta la inversión a largo plazo en las industrias de exportación. Por último, los países en desarrollo de ingreso más alto tienden a cosechar más beneficios con las preferencias que los países más pobres.

Hay dos maneras en que África al sur del Sahara puede complementar la política nacional orientada al mercado con un entorno externo que aliente el comercio exterior y la inversión. Primero, mediante acuerdos regionales para el comercio y, segundo, con una participación más activa en el sistema multilateral de comercio. Estos dos caminos no son excluyentes.

**Acuerdos regionales de comercio.** Los acuerdos regionales de comercio pueden contribuir a la eficiencia económica, además de estimular el comercio, la inversión y el crecimiento. En África al sur del Sahara, este tipo de acuerdo ha servido en gran medida para fomentar las reformas estructurales creando incentivos que eliminan las prácticas restrictivas comerciales y los sistemas de licencias, modernizan el procedimiento aduanero y los reglamentos, integran los mercados financieros y simplifican los métodos de transferencia y pago y la política sobre transporte, infraestructura, mano de obra e inmigración. Algunos países han ido más lejos, ya que han armonizado la reglamentación sobre inversiones, los incentivos y el tratamiento fiscal, además de acordar normas y especificaciones técnicas.

Los acuerdos regionales de comercio pueden ser beneficiosos si producen una reforma no discriminatoria de los intercambios que a grandes rasgos sea similar. En caso contrario

Gráfico 3  
**Superposición de acuerdos comerciales regionales en África oriental y meridional**



Fuente: Autor.  
Nota: COI Comisión del Océano Índico  
CCAO Comisión para la Cooperación de África Oriental  
CSD Comunidad Sudafricana de Desarrollo  
MCAOM Mercado Común de África Oriental y Meridional  
IT Iniciativa Transfronteriza  
UAS Unión Aduanera Sudafricana

puede conducir al desvío de las corrientes del comercio, desvío que pagarán los consumidores pues no tendrán otra alternativa que comprar importaciones caras de los socios regionales. Sin embargo, los países africanos no suelen producir los bienes que otros países africanos importan. El resultado es que el comercio intrarregional representa menos del 10% del comercio de África, en comparación con más del 60% en la UE, 45% en el TLC y casi 30% en el Mercosur.

Un problema que plantean los acuerdos regionales de comercio en África está en el número de iniciativas que se superponen y que son contradictorias a nivel nacional. Los diversos grupos regionales (que incluyen el Mercado Común de África Oriental y Meridional, la Iniciativa Transfronteriza para África Oriental y Meridional, la Comunidad Sudafricana de Desarrollo y la Unión Aduanera Sudafricana) cuentan con una participación traslapada (gráfico 3) de países miembros, obligaciones, normas y estrategias administrativas contradictorias y diferentes planes y objetivos. La complejidad de los acuerdos suscritos por los países africanos reduce las ventajas posibles que el regionalismo ofrecerá al comercio y socava los incentivos a una inversión creciente porque las contradicciones internas y las normas contrapuestas obstaculizan la creación de un mercado más amplio. Es más, una política regional puede debilitar el valor político que necesitan los países para implementar las reformas.

**La nueva ronda de negociaciones comerciales.** El alcance y la amplitud de la nueva ronda de negociaciones se determinarán probablemente durante el próximo año. El mejor resultado sería un avance general, que facilitaría las soluciones de compromiso entre los intereses en pugna. Así, habría más oportunidades para que África pudiera avanzar en todos los sectores, comprendidos los que más le interesan. La alternativa podría ser que se trataran ciertos temas de interés sólo para grupos de países miembros de la OMC; la negociación sectorial podría eclipsar los asuntos que más interesan a la región africana.

Para que sus intereses se tengan debidamente en cuenta durante la nueva ronda, los países africanos tendrán que centrarse en dos objetivos: reducción de las medidas agrícolas restrictivas en los mercados de la OCDE y revisión de los sistemas de preferencias. Lo mejor sería adoptar la propuesta del Director General de la OMC en el sentido de que las exportaciones de los países más pobres, incluidos los países pobres muy endeudados, reciban acceso general consolidado libre de derechos a los mercados de los países industriales. Ese acceso fomentaría los incentivos de los países africanos a favor del crecimiento y la diversificación de las exportaciones y de la expansión a medio plazo de las relaciones comerciales con los países industriales. El acceso consolidado, libre de derechos, conduciría a un entorno de incentivos más estable y alentaría la inversión interna en las industrias de exportación; los países se sentirían también motivados a emprender reformas que hicieran más atractivo su sector de exportación para los inversionistas extranjeros.

Aunque el acceso libre de derechos podría conducir a cierto desvío del comercio, no hay fundamento para temer



Robert Sharer, Jefe de la División de Política Comercial del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas, del FMI.

que fuera distorsionador. Primero, el volumen de comercio afectado en relación con los mercados de los países industriales es muy pequeño. Segundo, para los países exportadores, debido a que el acceso consolidado, libre de derechos, se aplicaría a todas las industrias y a todos los mercados principales, surgiría una estructura uniforme de incentivos de precio que permitiría que los países explotasen sus ventajas comparativas. Es una diferencia importante frente al sistema actual de preferencias que distorsiona los incentivos.

### Una cuestión prioritaria para África

La reforma del comercio es una prioridad importante para los países de África al sur del

Sahara. Los regímenes de comercio abiertos y los sectores dinámicos de exportación están unidos al crecimiento económico, mientras que las barreras al comercio se mantienen a costa del crecimiento y el bienestar de la población de África. Sin embargo, la reforma del comercio resultará ineficaz sin reformas internas complementarias encaminadas a la creación de un entorno de incentivos orientado al exterior y al mercado.

La adopción de medidas económicas apropiadas orientadas al comercio no incrementará necesariamente la importancia de la exportación de manufacturas ni de ningún otro tipo de producto. Más bien, las medidas de política deberán hacer hincapié en la eficiencia económica y el fomento de oportunidades de comercio donde quiera que aparezcan. Según las ventajas comparativas de cada uno, el país podrá centrarse en los productos básicos, la exportación agrícola (comprendidos los productos elaborados y otros artículos de alto valor), los textiles, las manufacturas o los servicios.

La nueva ronda de negociaciones comerciales ofrece un foro eficaz en el que África puede participar con miras a modificar el entorno del comercio exterior con la posibilidad de que mejoren las perspectivas del comercio de la región. A cambio, no obstante, los países de África al sur del Sahara deberán estar dispuestos a liberalizar su propia política de comercio. El entorno más favorable para el comercio exterior, unido a un marco de política macroeconómica y estructural mejor concebido, incluida una política de comercio liberal, ofrece el mejor camino para estimular la exportación y cosechar los beneficios de la plena participación en el sistema mundial de comercio. **F&D**

#### Referencias bibliográficas:

Fajgenbaum, José y otros autores, 1999, "The Cross-Border Initiative in Eastern and Southern Africa" (Washington: Fondo Monetario Internacional), <http://www.imf.org/external/np/cross/index.htm>.

Fischer, Stanley, Hernández-Catá, Ernesto y Khan, Mohsin S., 1998, "Africa: Is This the Turning Point?" IMF Papers on Policy Analysis and Assessment 98/6 (Washington: Fondo Monetario Internacional).

Sharer, Robert y otros autores, 1998, Trade Liberalization in IMF-Supported Programs, World Economic and Financial Surveys (Washington: Fondo Monetario Internacional).