

Planes de comercio, inversión e integración regional

Robert Sharer

EL MEJORAMIENTO de los resultados en materia de comercio exterior de África al sur del Sahara, muy insatisfactorios en los años ochenta y noventa, es de la mayor importancia (gráfico 1). El valor de la exportación africana de productos no petroleros en el año 2000 se situó en torno a los US\$69.000 millones. Si África hubiera mantenido la proporción de la exportación mundial no petrolera que le correspondió en los años ochenta, el valor de su exportación en 2000 habría sido de US\$161.000 millones, o sea US\$92.000 millones más de lo que efectivamente se logró. Y si África hubiera mantenido su proporción del mercado mundial en los niveles de los años ochenta al menos en lo que respecta a los productos que ya exportaba en gran volumen en esa década, como café, té y cacao, el valor de su exportación sería ahora unos US\$62.000 millones más. Para fines de comparación, el costo total de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados es de unos US\$30.000 millones, que se distribuirán en un plazo de más de 20 años, y la reposición de recursos más reciente de la Asociación Internacional de Fomento, la ventanilla concesionaria del Banco Mundial, ascendió a US\$22.000 millones (para un trienio).

Si no mejoran sustancialmente los resultados de su comercio exterior, África no podrá invertir el curso del débil crecimiento registrado en los últimos 20 años, y solo si logra un crecimiento sostenible de alta calidad podrá alcanzar la lejana meta de mejorar los niveles de vida de la mayoría de la población. El comercio ha sido el motor principal del crecimiento en los países industriales y en desarrollo de ingreso medio, y los estudios muestran indefectiblemente que el crecimiento de la exportación va ligado al crecimiento económico. Más aun, hay cada vez más pruebas empíricas de que los mejores resultados obtenidos en materia de comercio exterior están estrechamente

relacionados con las mayores oportunidades de empleo e ingreso más elevado para los pobres.

Las causas de los resultados insatisfactorios en cuanto a comercio exterior en África son complejas. Un aspecto fundamental es que la región carece de infraestructuras y de capital físico y humano, pero también hay factores ajenos al control de estos países, como los recursos naturales limitados y la situación geográfica desfavorable. Con todo, las medidas de política inadecuadas también influyen. La capacidad de un país para mejorar los resultados de su comercio exterior a corto plazo está determinada principalmente por las medidas macroeconómicas y estructurales que imponga. El comercio y las perspectivas de crecimiento se ven favorecidos por un marco macroeconómico con medidas fiscales y monetarias apropiadas, que promuevan la estabilidad de los precios, el ahorro y la inversión y una posición sustentable de la balanza en cuenta corriente. Estos factores son cruciales para mantener condiciones económicas estables y fomentar así la actividad productiva.

Política y liberalización comercial

En los últimos 10 años, África ha avanzado mucho por el camino de la liberalización del comercio. En 1990, más del 75% de los países de la región contaba con regímenes comerciales clasificados como “restrictivos” conforme al índice de restricción comercial agregada que utiliza el FMI (véase el apéndice I del estudio del FMI elaborado en 1998 con el título de *Trade Liberalization in IMF-Supported Programs* y ninguno figuraba en la categoría “abierto”. Desde principios de los años noventa, muchos de esos mismos países han adoptado amplios programas de ajuste estructural que han incluido planes importantes de reforma del comercio. En la



Gráfico 1

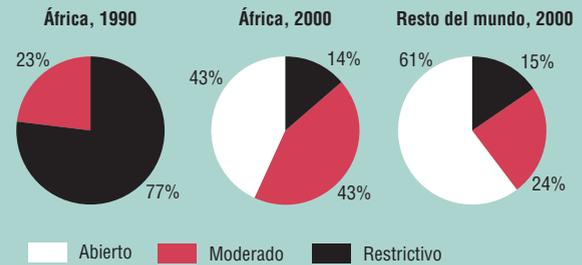
Ha disminuido la proporción de la exportación mundial de bienes correspondiente a África al sur del Sahara (Porcentaje)



Fuente: Base de datos Comtrade de las Naciones Unidas.

Gráfico 2

Los regímenes comerciales son más restrictivos en África al sur del Sahara en relación con el resto del mundo



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

actualidad, solo el 14% de los regímenes de comercio de los países africanos se clasifica como “restrictivo”, mientras que el 43% se incluye en la categoría de “abierto”.

No obstante, en promedio, los regímenes de comercio de los países africanos siguen siendo mucho más proteccionistas que los de otros países, incluidos los principales socios comerciales del continente africano (gráfico 2). El 61% de los países situados fuera de África tiene un régimen de comercio clasificado como “abierto”. Todos los países industriales, a los que corresponden más de dos terceras partes del comercio de África, mantienen regímenes abiertos. Pese a la reducción arancelaria de la última década, el 19% del arancel medio actual de África es más elevado que el promedio del resto del mundo, que es del 12%. El arancel medio de los países industriales se sitúa en torno al 5% y sus barreras no arancelarias son muy bajas —salvo en el caso de los productos agrícolas y los textiles—, niveles que contribuyen a asegurar la eficiencia de su economía y la competitividad de sus bienes y servicios en los mercados internacionales. Por consiguiente, las economías africanas sufren claras desventajas en comparación con sus socios y competidores.

Casi sin excepción, un régimen de comercio liberal está ligado a la capacidad del país para atraer inversión extranjera directa y fomentar el comercio. Con reglamentos y normas complejos y opacos, sobre todo si entrañan una discrecionalidad administrativa considerable y ofrecen trato favorable a determinados grupos de productores y consumidores, se crea una situación en la que difícilmente prosperan el buen gobierno, la transparencia y la creación de igualdad de condiciones, aspectos todos imprescindibles para una inversión interna y externa eficiente.

Acceso al mercado

Un entorno mundial que ofreciera a África oportunidades de comercio e inversión en los sectores en los que goza de ventajas comparativas también crearía fuertes incentivos para que los países africanos emprendieran las medidas de reforma. Sin embargo, la política comercial agrícola actual y las preferencias de los países industriales actúan más bien como desincentivos.

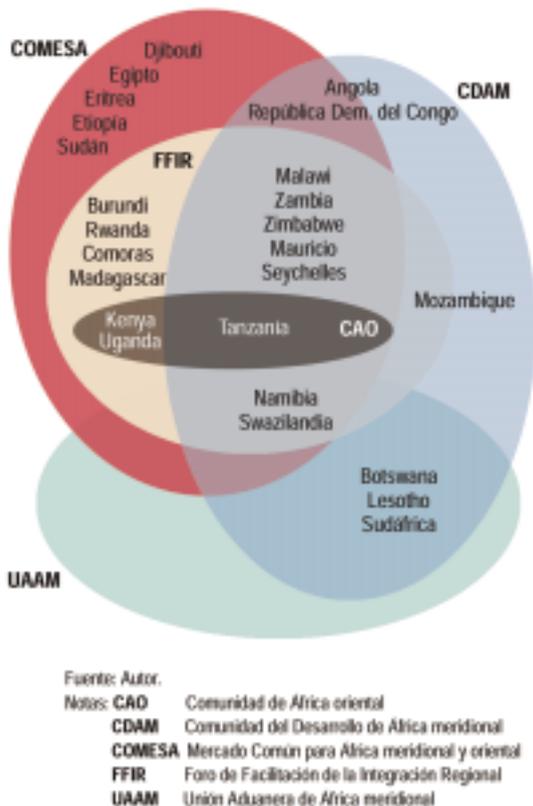
Primero, el proteccionismo de los países industriales en el sector agrícola perjudica especialmente a la región africana porque gran parte del potencial de exportación de ésta se encuentra en los productos agrícolas y en su transformación. Aunque, en conjunto, los regímenes comerciales de la Unión Europea, Estados Unidos y otros países industriales son abiertos, la agricultura es una excepción importante. El arancel

medio de la Unión Europea sobre las materias primas agrícolas se sitúa en el 5%, mientras los productos agrícolas elaborados pagan en promedio más del 10%, y el arancel medio de la UE sobre otros productos es de alrededor del 2%. Sin embargo, estos porcentajes subestiman el nivel verdadero de protección, porque los aranceles de la UE son bajos o inexistentes para los productos agrícolas que no produce la UE y mucho más elevados para las importaciones que pueden competir con los productos europeos. La estructura arancelaria de Estados Unidos es similar. Además, la estructura arancelaria de la UE incluye cierta progresividad que desalienta la importación de productos africanos elaborados y con elevado valor agregado. Los países industriales también han creado muchas barreras no arancelarias, en forma de subvenciones a los precios o de otra índole y acuerdos de comercialización especiales, que impiden la entrada de los productos africanos. Las normas sobre productos y el reglamento sanitario también pueden utilizarse con fines restrictivos. Así, pues, va en el interés de la región africana apoyar una liberalización multilateral de base amplia para la agricultura en la próxima ronda de negociaciones comerciales.

Segundo, aunque los países industriales han estado concediendo preferencias comerciales a los países en desarrollo durante muchos años, los estudios indican pocas pruebas de que esas preferencias hayan servido para que crezca el comercio exterior de África. Los motivos son diversos. Primero, el margen de las preferencias es pequeño para la mayoría de los productos y dichos márgenes se están reduciendo a medida que los países industriales liberalizan su comercio. Segundo, el acceso a los mercados de los países industriales se ve restringido a menudo por normas complejas en cuanto al origen y otros requisitos administrativos que los exportadores africanos tienen dificultades para cumplir. Tercero, la mayoría de las preferencias pueden suspenderse a voluntad de las autoridades de los países industriales en función del nivel de las importaciones. Así, las preferencias están rodeadas de incertidumbre y ello desalienta la inversión a largo plazo en la producción de bienes sujetos a dichas preferencias. Aun más importantes, son los países de ingreso medio los que han cosechado la mayoría de los beneficios de las preferencias. Por ejemplo, en 1996, correspondió a Brasil, Filipinas, India, Indonesia, Malasia y Tailandia el 75% de toda la importación de Estados Unidos acogida a preferencias.

Los países industriales podrían dar su apoyo al esfuerzo emprendido por la región africana para beneficiarse de la

Gráfico 3
Acuerdos comerciales regionales en
África oriental y meridional



globalización adoptando preferencias comerciales de base más amplia orientadas a las necesidades de la región. En este sentido, una propuesta de impacto potencial muy favorable para África, inicialmente presentada en la cumbre del Grupo de los Siete en Lyon en 1996 por Renato Ruggiero, a la sazón Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y luego respaldada por el Director Gerente del FMI y el Presidente del Banco Mundial, prevé, para las exportaciones de los países más pobres, acceso general a los mercados de los países industriales en condiciones consolidadas, libre de cuotas y aranceles. La obtención de libre acceso a los mercados de los países industriales con carácter más permanente favorecería los incentivos al comercio en África. A diferencia del sistema actual de preferencias, el acceso consolidado, libre de derechos, crearía un entorno estable y estimularía la confianza de los inversores. Los países africanos tendrían que adaptar reformas complementarias, entre ellas la apertura de sus propios mercados, si desean aprovechar las oportunidades de nuevos mercados.

Recientemente han surgido ocasiones muy favorables de mejora del acceso a los mercados de los países industriales conforme a enfoques de este tipo. La ley de Estados Unidos conocida como *African Growth and Opportunity*, mejora el acceso de África a los mercados estadounidenses, si bien en circunstancias limitadas y para cierto número de productos. Aun más importante, el Consejo de la UE adoptó recientemente la propuesta "todo menos armas", de acceso libre de derechos y cuotas para todos los productos de los países menos desarrollados, salvo 25 rubros arancelarios que guardan relación con el

comercio de armas y algunas restricciones temporales para el banano, el arroz y el azúcar. Para lograr un acceso a los mercados más profundo, amplio y permanente, sería muy beneficioso que el plan de la UE fuera adoptado por otros grandes países industriales y se consolidara por último en la OMC durante la próxima ronda de negociaciones internacionales.

Aunque es inevitable que los principales países tengan más influencia que los países africanos en el sistema mundial de comercio, estos últimos deberán explorar los medios de incrementar su poder de negociación para que se tengan debidamente en cuenta los temas clave que los afectan, por ejemplo, uniéndose en torno a las cuestiones comunes que les interesan. Los países africanos representan el 29%, y los de África al sur el Sahara el 26%, de los miembros de la OMC. Se trata de un bloque importante, y deberían encontrarse los medios de usar eficazmente ese poder para obtener ventajas en algunos aspectos cruciales.

Integración regional

La integración regional también puede contribuir de manera importante a impulsar el comercio y la inversión, la eficiencia económica y el crecimiento en general. En África al sur del Sahara, algunos acuerdos comerciales regionales han contribuido significativamente a la reforma estructural al crear incentivos para la eliminación de prácticas comerciales y procedimientos de franquicia, modernización de sistemas y reglamentos aduaneros, integración de mercados financieros, simplificación de trámites para transferencias y pagos y armonización de normas tributarias. En algunos casos, los países han ido más lejos y han tratado de armonizar los incentivos a la inversión, las normas y los reglamentos técnicos, además de la política de transporte, infraestructuras, trabajo e inmigración. Las ventajas derivadas de este tipo de reforma redundan en un trato más eficiente y equitativo de todos los asociados y contribuyen así a crear condiciones económicas más idóneas que influyen positivamente en la inversión.

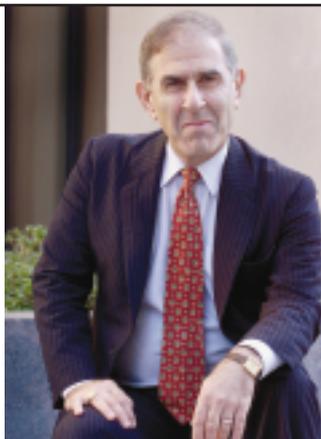
No debe subestimarse la importancia del regionalismo a la hora de estimular la eficiencia y las reformas. Sin embargo, tampoco hay que considerarlo como sustituto de una liberalización de base amplia frente a los principales socios comerciales de África. De no ir acompañados de un grado similar de reforma amplia del comercio, los acuerdos comerciales regionales producen un desvío ineficiente del comercio hacia las importaciones más caras de los socios comerciales regionales. La creación de comercio interregional podría compensar el costo del desvío de corrientes comerciales solo si el volumen de comercio interregional fuera considerable. Sin embargo, en fuerte contraste con Europa y América del Norte, no es éste el caso de África, donde el comercio interregional representa menos del 10% del comercio total. Los acuerdos regionales de comercio, si no van unidos a una liberalización externa de base amplia y a un arancel común, también socavan la eficiencia de los sistemas tributarios.

Otro problema de los acuerdos comerciales regionales especialmente grave en África oriental y meridional es la variedad de iniciativas que se traslapan y son incongruentes desde el punto de vista interno. Las diversas agrupaciones regionales cuentan con países miembros que se traslapan, presentan responsabilidades conflictivas, diferentes estrategias y objetivos, y normas y principios administrativos contrapuestos (gráfico 3). El gran número de agrupaciones africanas contrasta con el

reducido número que existe en otras regiones, por ejemplo, en Asia y América Latina, donde los acuerdos regionales de comercio corresponden a bloques de países que apenas se traslapan. La complejidad de los acuerdos comerciales de África reduce las posibles ventajas que podrían obtenerse del regionalismo y debilitan la mejora de las condiciones para la inversión que se derivan de mercados más amplios, mayor certidumbre y estabilidad en lo que respecta a las medidas de política y más transparencia. También añaden al comercio nuevos factores de complejidad, como criterios sobre origen y costosa duplicación de trámites administrativos. Por último, puede que debiliten el impulso reformador al disipar el capital político necesario para llevar a cabo las reformas y quizá fomenten precisamente el favoritismo e intereses especiales que la liberalización del comercio tendría que eliminar.

Conclusión

En los países que intentan aprovechar los beneficios derivados de la globalización, la reforma del comercio es un componente integral de los planes de reforma. La experiencia demuestra que mantener barreras altas para el comercio es



Robert Sharer, Director Adjunto del Departamento de África del FMI.

costoso y que los regímenes de comercio abierto y el incremento de la exportación están ligados al crecimiento económico. Desde principios de los años noventa, África al sur del Sahara ha conseguido un avance importante en la liberalización del comercio y en otras reformas estructurales. Sin embargo, todavía está más protegida que otros países con los que comercia y que otras regiones. La reforma del comercio no será eficaz a menos que se lleve a cabo en el contexto de una reorientación de la política interna hacia la creación de un entorno estable, de cara al exterior y al mercado y fundado en incentivos. Aunque la integración regional puede ser un importante primer paso encaminado

hacia la mejora de la eficiencia económica y la expansión de mercados para los productos africanos, no reemplaza la liberalización de los regímenes de comercio frente a los principales socios comerciales, aspecto que deberá seguir figurando como elemento importante de los programas de reforma en marcha. El avance hacia un mayor acceso a los mercados principales, sobre todo los de la Unión Europea, ofrecerá un fuerte incentivo para que los países emprendan medidas de reforma estructural eficaces. **F&D**



El **Boletín del FMI** presenta temas de actualidad relacionados con las actividades del FMI en el contexto de la evolución económica y financiera mundial. Los artículos abarcan cuestiones que afectan el sistema monetario internacional tales como el avance hacia la mundialización y una mayor transparencia, las economías en transición, análisis de la investigación y políticas macroeconómicas y estudios de países, así como la evolución reciente de las políticas y actividades del FMI.

Se publican 23 números en el año en español, francés e inglés (números de 16 páginas). Los suscriptores reciben además un *Suplemento sobre el FMI*, algunos otros suplementos sobre temas específicos y un índice anual.

El texto integral de la edición en español del *Boletín del FMI* y del *Suplemento sobre el FMI* se publica en el sitio del FMI en Internet (<http://www.imf.org>).

Precio de la suscripción: US\$79 al año por correo aéreo.

El *Boletín del FMI* se distribuye sin cargo a las bibliotecas universitarias y a los catálogos, así como a la dirección oficial de las autoridades de gobierno, las autoridades de los organismos internacionales y los redactores de la prensa financiera.

PEDIDOS:

International Monetary Fund • Publication Services • Box FD-401 • 700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431 • Teléfono: (202) 623-7430 • Telefax: (202) 623-7201 • Correo electrónico: publications@imf.org