



Apertura del comercio

Sanjeev Gupta y Yongzheng Yang

Fábrica de cacao en Côte d'Ivoire.

Para apuntalar el crecimiento, África debe adoptar una estrategia integral que impulse el comercio

PESE a que África ha logrado mejores resultados económicos en los últimos años, su comercio sigue rezagado. Desde 1970, el intercambio (exportaciones más importaciones) de África subsahariana ha crecido a un ritmo equivalente a tres cuartas partes de la tasa mundial y a solo la mitad de la de Asia (gráfico 1). La participación de África en el comercio mundial ha caído del 4% en los años setenta al 2% en la actualidad. Su apertura comercial (medida según la relación comercio/PIB) también ha aumentado más lentamente que en otras principales regiones en desarrollo, y en 2001 África reemplazó a América Latina como la región con mayores restricciones al comercio.

El crecimiento de África sigue siendo inferior al 7% requerido para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad

hacia 2015. ¿Qué más puede hacer una de las regiones más pobres del mundo para elevar las condiciones de vida? Desarrollar el comercio es esencial para impulsar el crecimiento, pese al revés sufrido por las negociaciones de la Ronda de Doha.

Cambios en la estructura del comercio

En las exportaciones de África siguen predominando los productos primarios: los combustibles representan alrededor del 40% y los productos agrícolas, más del 25%. Solo unos pocos países, como Zambia y Kenya, han logrado diversificar en parte sus exportaciones, pero la participación de las manufacturas en las exportaciones totales de África se ha estancado en alrededor del 30%, muy por debajo de la registrada en otras regiones en desarrollo (gráfico 2). Además, los países africanos exportan una variedad limitada de manufacturas de bajo valor agregado que, en muchos casos, son materias primas semielaboradas o productos que gozan de acceso preferencial a los países industriales.

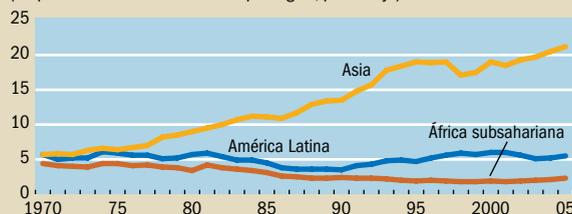
No obstante, el reciente aumento de la demanda mundial de productos básicos puede haber convertido esa concentración en una ventaja coyuntural para África. Aunque esta sigue comerciando principalmente con países industriales, la proporción de exportaciones a países en desarrollo ha crecido a más del doble desde 1990 (gráfico 3). La región ha respondido a la oportunidad creada por la industrialización de Asia y su mayor demanda de recursos naturales, y hoy destina a ese continente alrededor del 25% de sus exportaciones. China e India concentran en conjunto un 10% de las exportaciones y de

Gráfico 1

Participación mínima

África sigue teniendo una participación reducida en el comercio mundial.

(Proporción del comercio mundial por región, porcentaje)



Fuente: FMI, *Direction of Trade Statistics*.

las importaciones de África subsahariana —25% más que la participación de esos dos países en el comercio mundial— y han emprendido importantes inversiones en el continente africano.

Los países en desarrollo están absorbiendo más exportaciones africanas de productos textiles y de vestido —consideradas como una posible punta de lanza para la exportación de manufacturas—, hecho auspicioso para el futuro crecimiento del sector. Las importaciones provenientes tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados son fundamentalmente productos manufacturados. Entre los productos importados de países en desarrollo predominan los bienes de consumo, aunque son significativas las importaciones de maquinaria y equipo de China e India. Si bien la competencia de los bienes de consumo importados preocupa a los productores locales, su bajo costo ha beneficiado a los consumidores.

Obstáculos a la expansión de las exportaciones

La deficiente evolución de las exportaciones africanas obedece a muchas causas.

Inestabilidad macroeconómica. Hasta hace poco tiempo, los países de África subsahariana registraban alta inflación y grandes déficits fiscales y en cuenta corriente. La base endeble de recursos humanos e infraestructura, las deficiencias del marco legal y reglamentario y de la gestión de gobierno, junto con importantes distorsiones de política, han elevado el costo de hacer negocios en la región.

Sesgo antiexportador. Este sesgo persiste en la política comercial, pese a que se eliminaron muchas barreras no arancelarias y el arancel promedio ha caído de 22% en 1997 a 15% en 2006. Dicho arancel es todavía el más alto entre las regiones en desarrollo del mundo (gráfico 4) y oculta considerables diferencias entre los distintos países (que van desde un porcentaje bajo hasta cerca del 40%) y productos básicos (desde cero hasta una tasa bastante mayor que el 100%).

Estructura arancelaria escalonada. Las tasas arancelarias generalmente aumentan según el grado de procesamiento del producto. Tal estructura pone en desventaja al sector primario, especialmente el agrícola, cuyos precios al productor están deprimidos a causa del monopolio estatal de la comercialización de las exportaciones y de las restricciones a la importación y las subvenciones que aplican los países industriales. La estructura arancelaria también alienta la sustitución de importaciones en el sector manufacturero.

Políticas infructuosas. África ha intentado emular los incentivos a las exportaciones aplicados en Asia y en otras regiones y procurado atraer inversión extranjera directa (IED) creando, por ejemplo, consejos asesores de inversionistas. Sin embargo, esas medidas no parecen haber influido mucho en el comercio o la IED. Los incentivos a las exportaciones, que tienden a generar actividades orientadas a la búsqueda de renta económica, son de por sí difíciles de administrar. Pero en este frente los países africanos han tenido menos éxito que los de otras regiones, y a menudo lo han logrado con productos que tienen acceso preferencial a los países industriales, como es el caso de Lesotho, Madagascar, Malawi y Swazilandia.

Ambiente de negocios desfavorable. Aunque los países africanos han reducido los aranceles de nación más favorecida, podrían hacer mucho más por mejorar el ambiente de negocios, ya que sino las reformas de política no estimularán el comercio. Por ejem-

Gráfico 2

Diversificación insuficiente

Las manufacturas desempeñan un papel muy limitado en las exportaciones totales de África.

(Porcentaje de las exportaciones totales)

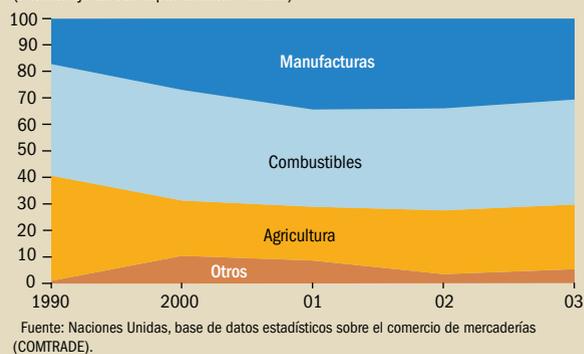
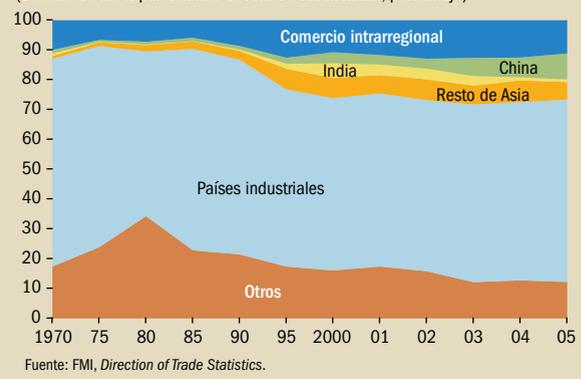


Gráfico 3

En busca de nuevos mercados

África se vuelca cada vez más hacia otros países en desarrollo.

(Destino de las exportaciones de África subsahariana, porcentaje)



plo, las pérdidas por interrupción del suministro eléctrico representan en promedio un 6% a 7% de las ventas en Etiopía y Zambia, y 10% o más en Eritrea, Kenya y Senegal. Un viaje de ida y vuelta entre Nairobi y Mombasa, que no debería llevar más de 24 horas, exige un promedio de 2,5 días debido a la congestión de las carreteras y las demoras en las básculas. En un estudio de Eifert, Gelb y Ramachandran se destaca el lento avance en cuanto a reducir los costos de operar en el sector manufacturero. Otro factor importante que desalienta a los inversores es la corrupción.

Falta de competitividad. Los precios relativamente altos que tienen en África los bienes y servicios no comerciables restan competitividad al sector comercial. Según el estudio de Eifert, en un grupo de países africanos los precios globales (determinados por los precios de los bienes y servicios no comerciables cuando los precios de los comerciables se fijan en el mercado mundial) son 31% más altos de lo que cabría esperar en función de su ingreso, mientras que en China y Asia meridional son respectivamente 20% y 13% más bajos. Esta sobrevaloración del tipo de cambio real, junto con la escasez de aptitudes y la brecha tecnológica, quizás explique por qué las empresas manufactureras de África son mucho menos productivas que las de otras regiones.

Altos costos indirectos. Estos costos —entre ellos la energía, la tierra, el transporte, las telecomunicaciones, la seguridad, los seguros y la comercialización— reducen sustancialmente el valor agregado neto (valor agregado bruto deducidos los costos indirectos) y las utilidades de las empresas africanas (gráfico 5). A menudo los elevados costos indirectos son producto de un marco legal y reglamentario deficiente. En países cuyos costos indirectos son bajos, el valor agregado neto generalmente representa más de dos terceras partes del valor agregado bruto de las empresas, pero en África dichos costos suelen reducir este último valor a la mitad. La mayoría de los países africanos podría incrementar su margen de ganancias reduciendo los costos indirectos como porcentaje de los costos totales antes que disminuyendo a la mitad su costo laboral.

Los acuerdos regionales no ayudan

Los países africanos han intensificado sus esfuerzos por ampliar el comercio con sus vecinos mediante acuerdos regionales de comercio (ARC). Aunque también se están negociando acuerdos de asociación económica (AAE) con la Unión Europea, la mayoría de los ARC —actualmente 30 en todo el continente, de los cuales cada país de África subsahariana participa en cuatro como promedio— se han suscrito entre países africanos.

En principio, los ARC pueden brindar importantes beneficios a los países africanos, especialmente a aquellos sin salida al mar cuyo comercio puede verse facilitado por los correspondientes acuerdos de tránsito. Pero salvo en unos pocos casos, como el de la Unión Aduanera de África Meridional y la Unión Económica y Monetaria del África Occidental, el diseño y la aplicación de los ARC africanos presentan deficiencias. En la mayoría de ellos se trata solo de los aranceles, e incluso las reducciones arancelarias a menudo son objeto de amplias excepciones y largos períodos de transición. Algunos países han demorado la reducción de los aranceles temiendo perder ingresos, y a otros les resulta difícil cumplir con los múltiples y a menudo contradictorios compromisos emergentes de su participación simultánea en varios ARC.

Muchos ARC plantean el riesgo de un desvío del comercio porque los aranceles NMF de los países miembros son relativamente más altos y los inducen a importar más entre ellos en lugar de buscar los precios más competitivos. Sin embargo, como los

ARC suelen cubrir solo una pequeña proporción del comercio de los países miembros, la posibilidad de desvío del comercio es relativamente baja. También es necesario observar más de cerca los AAE en curso de negociación. Aunque generarían mayores beneficios al profundizar la integración (por ejemplo, mejorando la infraestructura regional y la armonización de las políticas), podrían provocar un desvío mucho mayor del comercio debido al mayor peso que tiene la Unión Europea en el comercio de África subsahariana.

Es improbable que los ARC amplíen mucho más el comercio regional en relación con el comercio global de África. Aunque su actual nivel de 10% parece bajo, el comercio intraafricano es ya seis veces mayor que el promedio del comercio de la región con cualquier otro país (medido según la relación entre el comercio intracontinental y la participación de África en el comercio mundial), pese a que las estructuras económicas de los países africanos son menos complementarias. A mediados de la década de 1990, la maquinaria y el equipo de transporte representaban el 75% de las importaciones de África, pero menos del 4% del comercio intraafricano. La fuerte concentración en los productos básicos conlleva menos oportunidades de diferenciación de productos y de intercambio comercial que las que ofrecen las industrias manufactureras.

Los ARC tampoco pueden ampliar suficientemente el tamaño del mercado africano para generar grandes economías de escala. Medido a tipos de cambio de mercado, el PIB total de África subsahariana es aproximadamente igual al de Australia y, excluida Sudáfrica, la principal economía del continente, no resulta mucho mayor que el de Austria. Además de las barreras no arancelarias previstas en los ARC, el tamaño efectivo del mercado se ve reducido por un ínfimo grado de integración, y obstaculizado por el transporte deficiente, las barreras comerciales internas y otras limitaciones. Por ejemplo, en la carretera de 1.000 kilómetros que une Lomé (Togo) con Ouagadougou (Burkina Faso), existen unos 34 puntos de control, prácticamente uno cada 25 kilómetros.

De los productos básicos a las manufacturas

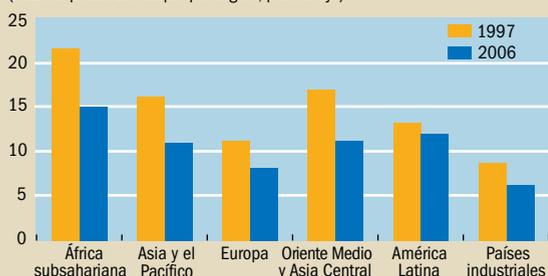
La experiencia de otras regiones indica que la concentración de África en la exportación de productos básicos puede ser temporal.

Gráfico 4

Sesgo antiexportador

Aunque se han reducido los aranceles, el arancel promedio de los países africanos todavía supera al de otras regiones en desarrollo.

(Arancel promedio simple por región, porcentaje)



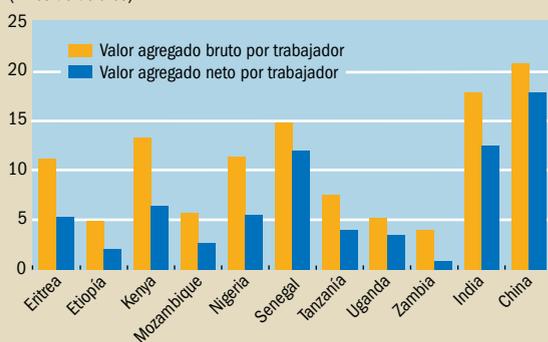
Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

Gráfico 5

Una carga pesada

Los altos costos indirectos reducen drásticamente las utilidades de las empresas africanas y su competitividad.

(Miles de dólares)



Fuente: Eifert, Gelb y Ramachandran (2005).

Muchos países en desarrollo que son hoy exportadores dinámicos de productos manufacturados inicialmente exportaban productos primarios, como ha sucedido con países ricos en recursos naturales (Chile, Indonesia, Malasia y Tailandia) y algunas economías que carecen de ellos (República de Corea y la provincia china de Taiwan). Incluso hasta mediados de los años ochenta, también China exportaba principalmente productos primarios, como el petróleo, cuya importación domina el comercio con África.

Pero cuando aumentaron las exportaciones de productos básicos y se aceleró el crecimiento, esos países pasaron de la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones manufacturadas. Al reducir los aranceles de importación, crearon un ambiente subóptimo para el sector exportador mediante programas de incentivos (como las zonas de procesamiento de exportaciones y la devolución o exención de derechos de importación sobre los materiales empleados en la producción de bienes exportables) que utilizaron básicamente para compensar el sesgo antiexportador remanente en su régimen comercial. Algunos han atraído un nivel significativo de inversión extranjera directa, que les ha permitido mejorar su tecnología y cubrir las brechas de capacidad de gestión y comercialización.

Un plan para estimular el comercio

Para impulsar el comercio, los países africanos deben emprender cambios en varios frentes. Es preciso que **mantengan la estabilidad macroeconómica y mejoren la infraestructura física y la base de recursos humanos**, además de adoptar reformas estructurales que reduzcan el costo de hacer negocios, fortaleciendo la gestión de gobierno, el marco legal y reglamentario y el sector financiero. Cada país deberá determinar cuál es la mejor manera de crear un contexto favorable al comercio en función de su propia estrategia de crecimiento y de reducción de la pobreza. La política comercial debería focalizarse en resolver las limitaciones de la oferta y responder a los cambios de la demanda mundial.

La **liberalización no discriminatoria** debería ser un elemento central de la estrategia comercial de todos los países. Para paliar la posible desviación del comercio que generan los ARC, los países africanos deben rebajar drásticamente sus aranceles NMF. Los exportadores africanos deben tener acceso a las importaciones de más bajo costo a fin de poder competir a nivel mundial, y deben incorporar tecnología y conocimientos del exterior y usar maquinaria y equipo extranjeros, que a menudo no pueden obtener de los demás miembros de los ARC. Aunque la liberalización comercial supone costos de ajuste para las industrias locales, también mejora la eficiencia económica en el largo plazo, beneficio que permitiría superar los costos, particularmente si además se aplican otras reformas internas.

Es preciso emprender acciones conjuntas para **reducir los aranceles externos**, especialmente en las uniones aduaneras, teniendo en cuenta el estancamiento de las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La liberalización comercial de África debe avanzar y extenderse a las barreras no arancelarias, en especial a los puntos de control de las carreteras, que obstaculizan el intercambio transfronterizo. Es necesario simplificar las normas de origen de algunos ARC y hacerlas más transparentes. También deberían incorporarse normas claras similares en los AAE. Las negociaciones actualmente en curso con la Unión Europea ofrecen una oportunidad única de racionalizar los ARC y, en algunos casos, de unificarlos o suprimirlos.

Los países de África subsahariana deben avanzar más en cuanto a **facilitar el comercio en los puntos aduaneros, simplificar los procedimientos de aduana y mejorar la logística comercial**, como el transporte y almacenaje. Con una mejor administración aduanera se mitigaría la posible pérdida de ingresos por rebaja de aranceles. Será especialmente importante ampliar la base impositiva eliminando las exenciones.

Los países africanos deben **aceptar las oportunidades y los retos creados por la integración de otros países en desarrollo con la economía mundial**. La expansión del comercio con esos otros países contribuirá a compensar los efectos de la erosión de las preferencias en los países industriales. El fracaso de la Ronda de Doha no eliminará tal erosión porque los países industriales siguen reformando su política comercial, y los ARC pueden proliferar aún más velozmente.

Reducir los costos de hacer negocios debería ser parte de la estrategia de África para atraer IED desde los países en desarrollo, no solo hacia las industrias de explotación de recursos sino también hacia las manufactureras, donde las tecnologías de los países en desarrollo podrían resultar más adecuadas por su uso intensivo de mano de obra. Las autoridades tendrán que estar alertas ante una posible reacción contraria a estrechar los vínculos comerciales y de inversión con países en desarrollo, y dispuestas a destacar que tales vínculos redundarán en beneficio de sus economías.

Un incremento de la ayuda para el comercio permitiría a África reducir las limitaciones que lo frenan, incluso las regionales. Mientras procura reanudar las negociaciones de la OMC, la comunidad internacional debería seguir abocándose a las iniciativas de ayuda para el comercio, a través de la asistencia técnica, la financiación de proyectos y el respaldo para encarar los ajustes exigidos por las reformas comerciales. Esa ayuda permitirá a los países africanos responder rápidamente a las oportunidades creadas por dichas reformas y podría asimismo facilitar la cooperación regional para subsanar las brechas de infraestructura, coordinar la regulación de los bienes públicos y lograr economías de escala.

La ayuda para el comercio podría canalizarse mediante el Marco Integrado para los Países Menos Adelantados. En el contexto de esta iniciativa multilateral se han realizado estudios de diagnóstico sobre la integración comercial respecto de varios países de África subsahariana, en los que se detallan sus estrategias comerciales. Estas deben implementarse como parte de las estrategias nacionales para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Las economías africanas solo podrán lograr resultados exitosos si adoptan para ello un enfoque holístico. ■

Sanjeev Gupta es Director Adjunto y Yongzheng Yang es Economista Principal del Departamento de África del FMI.

Referencias:

- Broadman, Harry G., 2006, *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier* (Washington: Banco Mundial).
- Eifert, Benn, Alan Gelb y Vijaya Ramachandran, 2005, "Business Environment and Comparative Advantage in Africa: Evidence from the Investment Climate Data", Working Paper No. 56 (Washington: Center for Global Development).
- Ng, Frances, y Alexander J. Yeats, 2002, "What Can Africa Expect from Its Traditional Exports?" *Africa Region Working Paper No. 26* (Washington: Banco Mundial).
- Yang, Yongzheng, y Sanjeev Gupta, 2005, *Regional Trade Arrangements in Africa, Special Issues Paper* (Washington: Fondo Monetario Internacional).