



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
6 de julio de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

57º período de sesiones

Ginebra, 15 a 28 de septiembre de 2010

Tema 4 del programa provisional

El desarrollo económico en África. La cooperación Sur-Sur: África y las nuevas formas de asociación para el desarrollo¹

Panorama general

Resumen

El mayor papel que desempeñan los grandes países en desarrollo en el comercio, las finanzas, las inversiones y la gobernanza mundiales, junto con su rápido crecimiento económico, ha reactivado el interés por la cooperación Sur-Sur y estimulado un debate sobre sus repercusiones para el desarrollo de África. En el informe de la UNCTAD sobre el desarrollo económico de África (*Economic Development in Africa Report 2010*) se analiza el marco institucional que sirve de orientación a las nuevas y emergentes asociaciones de África con países en desarrollo no africanos. También se examinan las tendencias y características de las corrientes del comercio, la inversión y la asistencia oficial entre África y los países en desarrollo no africanos, y se ofrecen recomendaciones sobre cómo gestionar las nuevas asociaciones a fin de obtener mejores resultados para el desarrollo. El informe sostiene que la cooperación Sur-Sur ofrece nuevas oportunidades a los países africanos para afrontar sus problemas de desarrollo. Sin embargo, para conseguir esos beneficios potenciales es preciso que los países africanos adopten estrategias eficaces que reflejen los intereses tanto nacionales como regionales. Asimismo, es necesario que los países africanos integren la cooperación Sur-Sur en sus estrategias de desarrollo a fin de que impulse y no obstaculice el logro de los objetivos nacionales y regionales de desarrollo. También se requieren políticas a nivel nacional que garanticen que la cooperación entre África y el Sur no reproduzca el sistema actual de relaciones económicas con el resto del mundo, según el cual África exporta productos básicos e importa productos manufacturados. A este respecto, los países africanos y los países en desarrollo con los que se asocian deberían administrar el crecimiento y la evolución de sus relaciones de manera que fomenten e impulsen el progreso tecnológico, la acumulación de capital y la transformación estructural de la región. El informe también subraya la necesidad de ampliar el ámbito de cooperación nacional y sectorial con el Sur para que las ventajas que de ésta se deriven se distribuyan

¹ Este panorama general debe leerse junto con el informe completo (UNCTAD/ALDC/AFRICA/2010).

mejor entre los distintos países. Además, se sostiene que la cooperación Sur-Sur debería considerarse más como un complemento que como una sustitución de las relaciones con los socios tradicionales, y que estos últimos pueden contribuir a que la cooperación Sur-Sur funcione para África reforzando su apoyo a la cooperación triangular así como el diálogo con los países en desarrollo asociados.

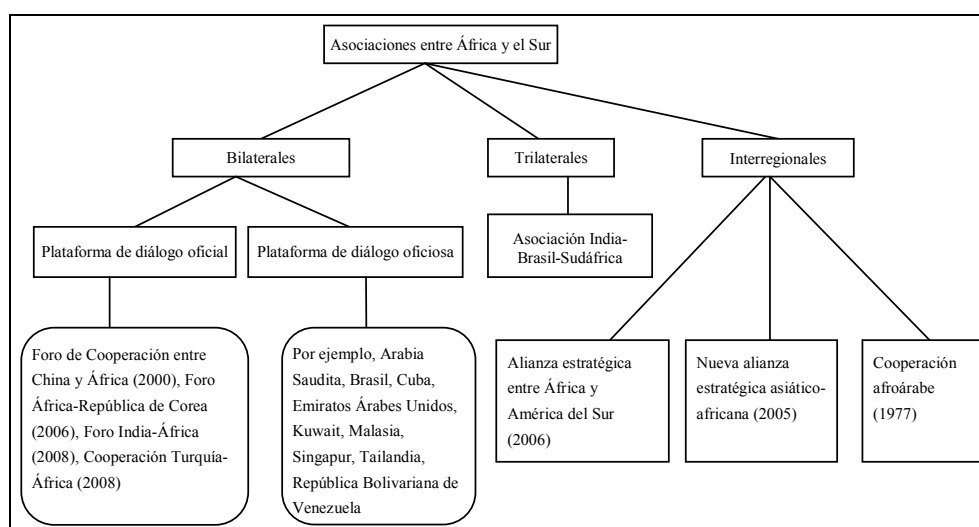
I. Cooperación entre África y el Sur: iniciativas, pautas y retos

1. En los últimos años, los gobiernos africanos han intensificado sus iniciativas para aprovechar las oportunidades creadas por el creciente poder e influencia económicos de los grandes países en desarrollo reforzando la cooperación Sur-Sur. Pero la cooperación Sur-Sur no es un fenómeno nuevo en la región. Desde finales de los años cincuenta, África ha mantenido relaciones con países del Sur centradas sobre todo en cuestiones políticas. Más recientemente, el centro de atención se ha desplazado de las cuestiones políticas a las económicas y son cada vez más los países de la región que muestran interés en promover las relaciones con el Sur como medio de fomentar el crecimiento, reducir la pobreza y lograr la integración en la economía mundial.

2. La cooperación de África con el Sur suele ser de tres tipos. La primera forma de cooperación es bilateral, entre países africanos y un país en desarrollo de otra región. La segunda forma de cooperación es trilateral, en el sentido de que se da entre un país africano y dos países en desarrollo de distintas regiones. El tercer tipo tiene lugar a nivel regional entre África y otras regiones en desarrollo. En el gráfico 1 puede verse una imagen general de los principales marcos de cooperación.

Gráfico 1

Pautas de la cooperación de África con el Sur



A. Características distintivas de las nuevas asociaciones

3. Entre las características de la cooperación entre África y el Sur que la distinguen de las relaciones de África con sus asociados tradicionales figuran las siguientes:

a) Las nuevas asociaciones han establecido por lo común foros y plataformas de diálogo y se refuerzan en general mediante frecuentes visitas oficiales a alto nivel.

b) Se basan en el principio de la no injerencia en los asuntos internos de los países asociados. Por consiguiente, no interviene la condicionalidad de las políticas como ha ocurrido en las relaciones con asociados tradicionales.

- c) Los grandes países asociados del Sur suelen utilizar las corrientes oficiales de ayuda para fomentar las actividades del comercio y la inversión en África; y
- d) Los países asociados del Sur no consideran una ayuda sus contribuciones financieras a otros países en desarrollo.

B. Los retos existentes y el camino a seguir

4. Los países africanos deben afrontar varios retos en la gestión de las nuevas relaciones y en su utilización para promover objetivos de desarrollo a largo plazo. Algunos de esos retos son: a) la falta de un enfoque regional bien elaborado y coherente para aprovechar y gestionar esas asociaciones en beneficio propio; b) la concentración de la participación de los asociados del Sur en unos cuantos países, sobre todo en los ricos en recursos; c) la enorme carga que supone para la ya débil capacidad de la región el incremento del número de iniciativas, estructuras y procesos en apoyo de las nuevas relaciones entre el Sur y África; d) la intervención y representación de partes interesadas locales, como los parlamentos, el sector privado y la sociedad civil, en las mencionadas asociaciones; y e) la falta de información sobre las actividades de los asociados del Sur en la región.

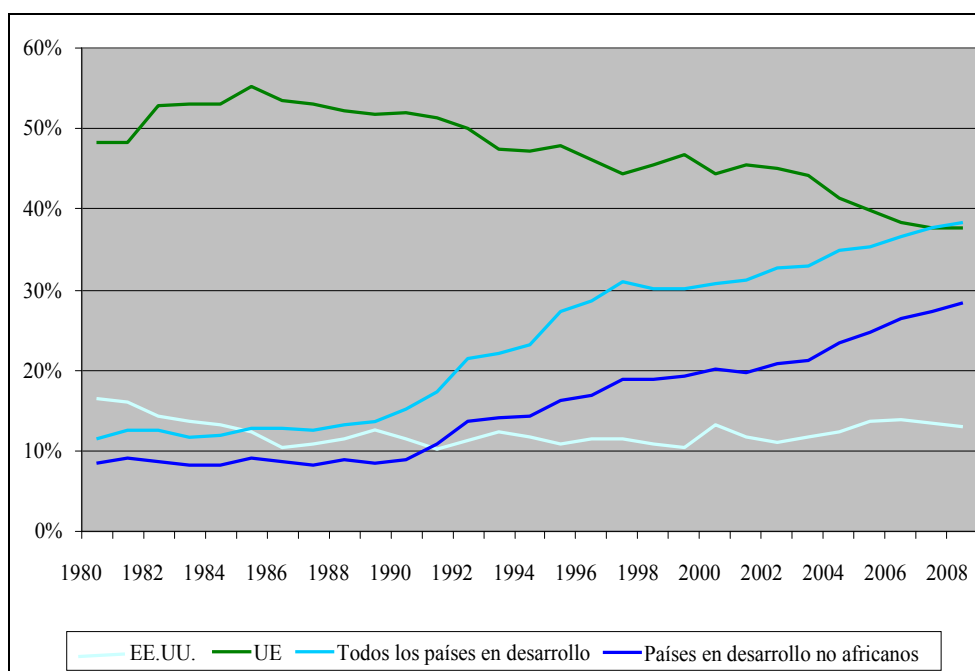
5. La relación creciente entre África y los asociados del Sur presenta un gran potencial para apoyar el desarrollo de la capacidad productiva y contribuir al logro de un crecimiento sostenido y a la reducción de la pobreza en la región. Sin embargo, este potencial tan sólo puede realizarse en la medida en que los países africanos sean más proactivos en su manera de proceder y utilicen la influencia que tienen en los asociados del Sur para convencerlos de que mantengan un equilibrio entre sus intereses comerciales y estratégicos y las necesidades de desarrollo de la región.

II. El comercio de África con los países en desarrollo

6. Ha aumentado de manera significativa la importancia de los países en desarrollo en el comercio de mercaderías de África. El comercio total de mercaderías de la región con los países en desarrollo no africanos aumentó de 34.000 millones de dólares en 1995 a 283.000 millones de dólares en 2008. El resultado ha sido que la participación de los países en desarrollo no africanos en el comercio extrarregional de África pasó del 19,6% en 1995 al 32,5% en 2008 (véase el gráfico 2). Gran parte de este aumento se debe al comercio con China, que representa alrededor del 11% del comercio exterior de la región y es el segundo socio comercial en importancia después de los Estados Unidos.

7. Las exportaciones de África a los países en desarrollo se concentran por países de origen y sus importaciones se concentran por países de destino. En 2008, los cinco mayores exportadores africanos a países en desarrollo representaban el 68% de las exportaciones totales de la región. Además, en ese mismo año cinco países africanos recibían el 57% de las importaciones de la región procedentes de otros países en desarrollo.

Gráfico 2
Porcentaje del comercio mundial de África correspondiente a determinados socios comerciales, 1980-2008



Fuente: Cálculos realizados con datos de la *Direction of Trade Statistics* del Fondo Monetario Internacional.

A. La composición del comercio entre África y el Sur plantea problemas

8. Las exportaciones de África a otras regiones en desarrollo están cada vez más dominadas por los productos primarios mientras que sus importaciones consisten cada vez más en productos manufacturados (véanse los gráficos 3 y 4).

Gráfico 3
Exportaciones africanas a países en desarrollo de fuera de África, 1995-2008

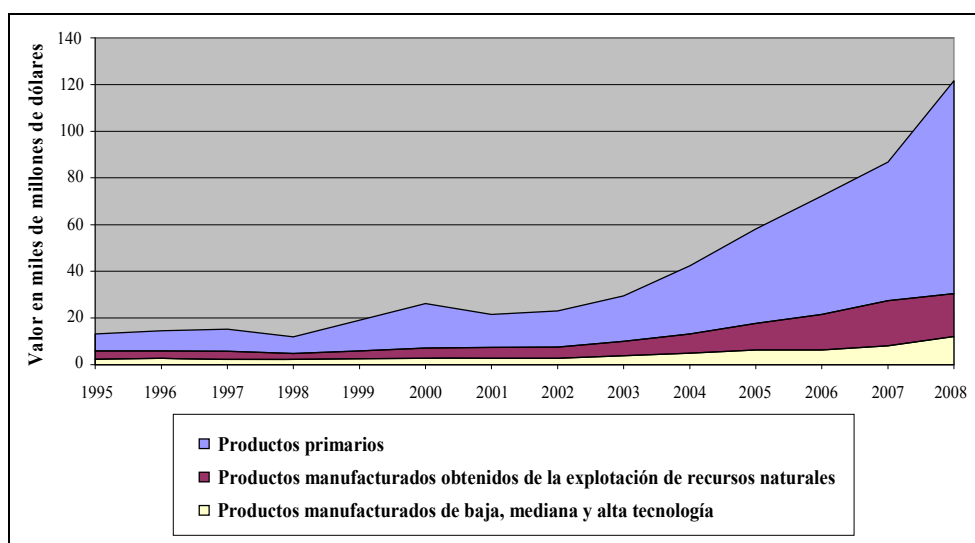
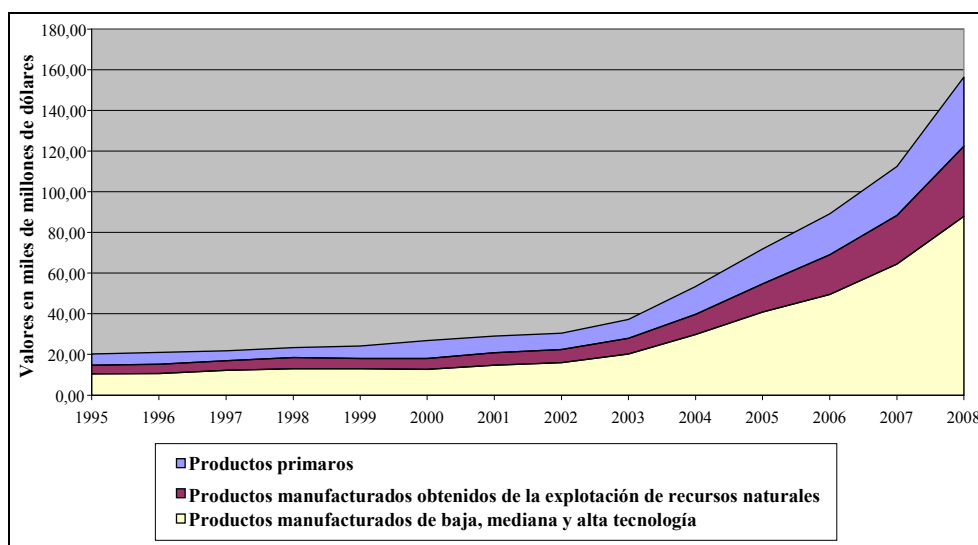


Gráfico 4

Importaciones africanas de países en desarrollo no africanos, 1995-2008

9. De esta manera, el comercio de África con los países en desarrollo refuerza su dependencia de los productos básicos y reproduce las pautas actuales del comercio con los países desarrollados. Estas pautas comerciales tienen consecuencias potencialmente nefastas para la capacidad de África de crear un sector manufacturero propio que sea competitivo en el plano internacional. Así pues, es preciso que los países africanos redefinan sus relaciones comerciales con los países en desarrollo y adopten medidas para transformar sus economías e impulsar la capacidad productiva de la región.

B. La cooperación entre África y el Sur en las negociaciones comerciales multilaterales

10. La creciente cooperación de África con los países en desarrollo en cuestiones comerciales resulta también evidente en las negociaciones comerciales multilaterales en curso. Aunque la cooperación de África con los países en desarrollo en dichas negociaciones no ha sido fácil debido al carácter heterogéneo de los países y, en varios casos, a sus diferentes intereses, ha tenido una repercusión significativa en tres aspectos fundamentales: a) ha permitido a los países en desarrollo influir en el programa y el ritmo de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio; b) la formación de alianzas entre África y otros países en desarrollo ha elevado su nivel de participación en el proceso negociador; y c) de resultados de su mayor cooperación con África, varios países en desarrollo han puesto en marcha planes para conceder un acceso preferencial a sus mercados a productos procedentes de países menos adelantados, que en su mayor parte se encuentran en África.

III. Corrientes oficiales de ayuda del Sur a África: tendencias, características y problemas

11. Ha habido un incremento de las corrientes oficiales de ayuda a África procedentes de países en desarrollo. Aunque los datos limitados disponibles no permiten efectuar una estimación global y fiable de la escala de las corrientes oficiales de ayuda de los países en desarrollo a África, se calcula que en 2006 la ayuda a la región procedente de países en desarrollo —de acuerdo con la definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos— fue de alrededor de 2.800 millones de dólares. Sin embargo, cabe observar que desde 2006 varios países en desarrollo han asumido compromisos financieros de ayuda a la región, por lo que es probable que las cifras correspondientes a 2007 y 2008 sean mucho mayores. El apoyo prestado por los países en desarrollo ha hecho aumentar los recursos de que dispone la región y diversificado sus opciones de financiación.

A. Características de las corrientes oficiales de ayuda de asociados del Sur

12. Las corrientes oficiales de ayuda procedentes de países en desarrollo van a parar cada vez más a los sectores de la infraestructura y la producción de las economías africanas (véase el cuadro más abajo). En cuanto a escala, China es la fuente más importante de apoyo a África en los sectores mencionados. Los datos disponibles indican que los compromisos de financiación de infraestructuras por parte de China en el África Subsahariana ascendieron de 470 millones en 2001 a 4.500 millones de dólares en 2007. Además, se estima que el 54% de su apoyo a África durante el período 2002-2007 se destinó a infraestructura y obras públicas.

Prioridades sectoriales de las corrientes oficiales de ayuda del Sur

	<i>Sectores</i>
República de Corea	Salud, educación, desarrollo rural, tecnología de la información y las comunicaciones, gobernanza, industria y energía, medio ambiente y socorro en casos de desastre
Turquía	Educación, salud y recursos hídricos
Países árabes (Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait)	Transporte y telecomunicaciones, energía, agricultura, industria y recursos hídricos
China	Infraestructura, agricultura, industria, salud y educación
India	Agricultura, infraestructura y energía, tecnología de la información y las comunicaciones, pequeñas y medianas empresas, recursos humanos y fomento de la capacidad institucional
Brasil	Agricultura, ganadería, medio ambiente, energía, salud, educación, cultura, desarrollo urbano, capacitación profesional y tecnología de la información

Fuente: UNCTAD.

13. La concentración del apoyo prestado por el Sur en los sectores de la infraestructura y la producción tiene lugar en un momento en que disminuye el porcentaje de la ayuda del CAD correspondiente a estos sectores. Sin embargo, hasta ahora se ha prestado más atención a la infraestructura nacional que a la regional. Los países africanos deberían alentar a sus asociados del Sur a financiar la infraestructura a nivel regional para así reducir los costos de transacción, crear vínculos entre los mercados nacionales y fomentar el comercio y la inversión intraafricanos.

14. Los países en desarrollo a menudo utilizan las corrientes oficiales de ayuda para promover las actividades del comercio y la inversión en África. Por ejemplo, China y la India utilizan sus bancos de exportación e importación como vías para proporcionar financiación y promover sus intereses comerciales y sus inversiones. Una de las

consecuencias del vínculo existente entre las corrientes oficiales de ayuda y las actividades comerciales de los grandes asociados del Sur es que no es posible evaluar como es debido la repercusión de su ayuda en el desarrollo de la región sin tener en cuenta su efecto catalítico en las corrientes comerciales y las inversiones que entran en los países receptores.

B. Aumentar al máximo los beneficios

15. El reto que debe afrontar África es el de cómo aprovechar estas nuevas posibilidades de financiación para conseguir mejores resultados en su desarrollo. Para ello los gobiernos africanos deben ser más proactivos en sus relaciones con los asociados del Sur a fin de que el apoyo recibido vaya sobre todo a sus sectores prioritarios, contribuya al desarrollo de su capacidad de producción y no tenga efectos negativos en la sostenibilidad de la deuda y en el medio ambiente. También es preciso evitar toda competencia a la baja y procurar que las medidas que se adopten a nivel nacional no pongan en peligro el logro de los objetivos regionales de desarrollo.

16. A pesar de los avances realizados en la cooperación entre África y el Sur, es importante señalar que los donantes tradicionales son, y seguirán siendo durante mucho tiempo, los que mayor apoyo dan a la región. El apoyo del Sur se considera un complemento del de los donantes tradicionales.

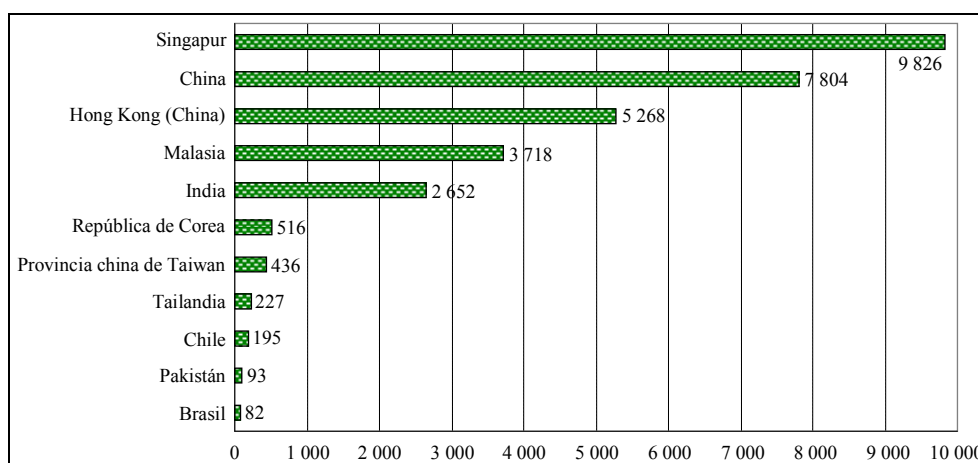
IV. La inversión extranjera directa del Sur en África

17. Los países en desarrollo son fuentes cada vez más importantes de inversión extranjera directa (IED) para África. Según datos facilitados por los países receptores, la parte de las entradas totales de IED en África procedente de países en desarrollo (incluida la IED intrarregional), aumentó de una media del 17,7% durante el período 1995-1999 al 20,8% en 2000-2008. Además, la parte que les corresponde de las entradas acumuladas de IED en la región pasó del 6,9% en 1999 al 7,4% en 2008.

Gráfico 5

Principales economías en desarrollo inversoras en África, 2008

(En millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, base de datos sobre IED y ETM.

Nota: Los datos se refieren a las inversiones acumuladas de los países en desarrollo arriba indicados en la región de África en 2008 o en el último año en que se dispone de datos. Los datos correspondientes a la India y a la Provincia china de Taiwán tienen carácter provisional. Las inversiones de Singapur se efectúan sobre todo a Mauricio.

18. La IED en África procedente de países en desarrollo es sobre todo en recursos naturales, pero también hay inversiones significativas en infraestructura, finanzas, agricultura y manufacturas ligeras. La IED de países en desarrollo en África se concentra en el sector de los recursos naturales. Sin embargo, los inversionistas de países en desarrollo también son activos en sectores tales como el transporte, las telecomunicaciones, las finanzas y las manufacturas ligeras (los textiles y el vestido).

A. Cooperación en acuerdos internacionales de inversión

19. Han aumentado los acuerdos internacionales de inversión entre África y el Sur. El número de tratados bilaterales de inversión entre países africanos y países en desarrollo pasó de 133 en 1998 a 335 al final de 2008. Además, los países africanos habían concertado un total de 467 tratados sobre doble tributación al final de 2008, de los que 113 eran con países en desarrollo de otras regiones.

B. Retos y posibles opciones

20. El éxito de los países africanos en sus intentos de fomentar de las corrientes de inversión procedentes de otros países en desarrollo dependerá de en qué medida puedan resolver los problemas que inhiben la IED en la región, como la falta de infraestructuras, el escaso desarrollo del capital humano, la inestabilidad política y macroeconómica, los obstáculos de la reglamentación y la falta de información y transparencia. A ese respecto, sería conveniente que los países africanos procuraran reducir más los costos de invertir en la región haciendo ellos mismos inversiones en infraestructura, mejorando sus políticas económicas, protegiendo los derechos de propiedad así como el imperio de la ley, y facilitando más y mejor información sobre las oportunidades de inversión existentes en la región. Los gobiernos africanos también deberían intentar estimular la IED Sur-Sur desarrollando los mercados regionales mediante la integración regional.

21. El uso de incentivos específicos para alentar a los inversionistas extranjeros a adquirir insumos locales es una forma de promover los vínculos entre la IED del Sur y las economías nacionales. La promoción de empresas conjuntas entre sociedades africanas y del Sur también podría estimular la difusión de conocimientos entre los empresarios nacionales y contribuir a la transformación estructural. Otro medio para que los países en desarrollo fomenten la inversión e impulsen la industrialización de África es la creación de zonas económicas especiales. Estas zonas han desempeñado un papel importante en el desarrollo económico de China y también han sido utilizadas por Mauricio para conseguir excedentes que permitieran desarrollar el resto de su economía. Es interesante señalar que desde hace poco China es el país que más zonas económicas especiales ha establecido en la región.

V. Conseguir que la cooperación Sur-Sur funcione para África: principales conclusiones y recomendaciones

22. Los países africanos deberían integrar la cooperación Sur-Sur en sus estrategias nacionales de desarrollo. Para ello deberían ser más proactivos al intentar defender sus intereses estratégicos mediante asociaciones con países en desarrollo. Tener una idea clara de cuáles son sus objetivos y cuáles los medios idóneos para alcanzarlos podría ayudar enormemente a los países de la región a lograr que sus asociaciones con países del Sur contribuyeran activamente a su desarrollo. La adopción de un enfoque proactivo por parte de los gobiernos africanos, y el intercambio de experiencias con los países en desarrollo

asociados, acelerarían un aprendizaje mutuo que debería hacer más eficaces las interacciones para ambas partes. Con todo, será necesaria una coordinación regional eficaz para que los intereses nacionales no pongan en peligro el logro de amplios objetivos de desarrollo en la región. Se requiere también una mejor coordinación para que la cooperación con los países en desarrollo sirva de complemento a las asociaciones existentes con países desarrollados. De manera análoga, es preciso que los países africanos dispongan de una mayor capacidad para negociar y beneficiarse del sistema de comercio multilateral. Aunque las alianzas con otros países en desarrollo han dado buenos resultados para los países africanos, si conocieran mejores técnicas de negociación y adoptaran un enfoque más estratégico podrían conseguir beneficios aún mayores.

23. Los países africanos deberían intentar atraer a más partes interesadas locales en las asociaciones con el Sur para así lograr una mayor implicación nacional. Si se fuera más allá del nivel gubernamental y se incluyera a los parlamentos y a representaciones de la sociedad civil, se podría conseguir una mayor transparencia y legitimidad en las asociaciones entre países africanos y otros países en desarrollo.

24. Los países africanos tienen que desarrollar su capacidad de producción a fin de diversificar sus exportaciones y competir de manera más eficaz en los mercados nacionales e internacionales. A fin de transformar sus pautas actuales del comercio, los países africanos tendrán que crear un entorno más favorable a la actividad empresarial, dotarse de mejores infraestructuras, aumentar el acceso al crédito y fomentar la transferencia de tecnología y conocimientos.

25. Una mejor coordinación del apoyo prestado por distintos asociados puede ayudar a los países africanos a reducir los costos de transacción y aumentar los efectos beneficiosos para el medio ambiente. A ese respecto, es claramente necesario reforzar los marcos nacionales y regionales existentes de gestión y coordinación de la ayuda. Una parte fundamental de la gestión de la ayuda debería consistir en velar por que el apoyo que se presta actualmente no dé lugar a una acumulación de deuda insostenible. Los países en desarrollo asociados deberían considerar también la posibilidad de coordinar y concentrar más sus iniciativas de desarrollo para aligerar así la carga administrativa que recae sobre los países africanos.

26. Los países africanos deberían adoptar un enfoque desarrollista al intentar conseguir IED. Para ello deberían atraer inversiones creando un entorno dinámico y atractivo para la actividad empresarial en vez de reducir sus normas y niveles de exigencia. También deberían procurar que la IED tuviera vínculos con la economía nacional que pudieran aumentar la capacidad de producción o crear puestos de trabajo. Los incentivos específicos y la promoción de empresas conjuntas son posibles instrumentos para fomentar la IED en sectores con un elevado potencial de desarrollo.

27. Los países en desarrollo asociados deberían intentar ampliar el alcance de su colaboración con los países africanos para que no se limitara a las industrias extractivas. A ese respecto, podrían utilizar sus corrientes de recursos para promover la transferencia de tecnología y el aprendizaje tecnológico entre países africanos y otros países en desarrollo. Los países en desarrollo también deberían estudiar la manera de ampliar el alcance geográfico de sus asociaciones, en especial a fin de incluir a países menos adelantados. Una medida que podría contribuir al desarrollo de los países más pobres de la región consistiría en facilitarles un pleno acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados nacionales de los países en desarrollo asociados.

28. Los países en desarrollo asociados deberían facilitar más información sobre sus actividades de desarrollo en la región. Aumentar la transparencia es un paso importante para mejorar la rendición de cuentas y establecer una relación sostenible con la región. Además, los asociados del Sur deberían prestar más atención a las consecuencias

medioambientales de sus actividades en África. Si se efectuaran evaluaciones del impacto ambiental de sus actividades y se alentara a sus empresas nacionales a ser más responsables desde el punto de vista ambiental en sus inversiones en la región, se podría aumentar la calidad y sostenibilidad de las inversiones del Sur en África.

29. Los países desarrollados han sido y seguirán siendo importantes asociados para el desarrollo de África. Por consiguiente, es importante que la colaboración de la región con los países en desarrollo sirva más para complementar que para sustituir las relaciones con los socios tradicionales. Los países desarrollados que colaboran con África también pueden desempeñar un importante papel apoyando la cooperación entre África y el Sur mediante actividades de cooperación triangular. También pueden intensificar su diálogo con los asociados del Sur a fin de fomentar la coordinación y el intercambio de experiencias y mejores prácticas.

30. Las instituciones regionales y multilaterales también pueden ayudar a que las asociaciones entre África y el Sur contribuyan activamente al desarrollo de la región. En particular, pueden coordinar la preparación de estadísticas y la reunión de información sobre esas asociaciones. También es preciso dar más apoyo a las investigaciones sobre la eficacia que las actividades de los asociados del Sur tienen para el desarrollo. En la actualidad, la falta de información fidedigna hace que sea difícil tener una visión global de las tendencias, la escala y las características del apoyo del Sur a África. Una mejor información redundará en un aumento de la transparencia y permitirá seleccionar las mejores prácticas. Las instituciones financieras regionales y multilaterales también deberían considerar la posibilidad de facilitar más recursos en apoyo de los proyectos de cooperación Sur-Sur.