



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
9 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

59º período de sesiones

Ginebra, 17 a 28 de septiembre de 2012

Tema 6 del programa provisional

El desarrollo económico en África: Transformación estructural y desarrollo sostenible en África*

Panorama general

Resumen

En el Informe sobre el desarrollo económico en África, 2012 (*Economic Development in Africa Report 2012*) se analiza el desafío de conciliar la necesidad de una transformación estructural con el desarrollo sostenible en África. Los gobiernos africanos se encuentran ante un dilema: por una parte, es preciso acelerar la transformación estructural en los países africanos mediante el cambio estructural y la diversificación económica, a fin de lograr un aumento sustancial del bienestar humano que beneficie a un amplio sector de la población, por otra, si bien África tiene actualmente un nivel de consumo interno de recursos equivalente a la mitad de la media mundial, es probable que la transformación estructural acentúe las presiones ambientales ya que conllevará una utilización más intensiva de los recursos naturales y una generación creciente de desechos y contaminación.

Según el Informe, este dilema puede resolverse adoptando una estrategia de transformación estructural sostenible. Tal estrategia consiste en la adopción de medidas que den prioridad a la transformación estructural en la política de desarrollo y al mismo tiempo contribuyen a desvincular el uso de los recursos naturales y el impacto ambiental del proceso de crecimiento. Esa relativa desvinculación supone un aprovechamiento más eficiente de los recursos mediante la reducción de la cantidad de insumos utilizados para crear una unidad de producción económica. Esa desvinculación también significa adoptar medidas para mitigar el impacto ambiental de todo recurso que se utilice o de toda actividad económica que se realice. El Informe analiza la forma de determinar las prioridades estratégicas en la desvinculación relativa y de encarar las cuestiones estratégicas relacionadas con la inversión y el desarrollo tecnológico, que se señalan como los principales determinantes de la desvinculación.

* Este panorama general debe leerse junto con el informe completo (UNCTAD/ALDC/AFRICA/2012).

La transformación estructural sostenible ha de estar impulsada por el desarrollo del sector privado, dirigida por un Estado desarrollista eficaz y respaldada por un conjunto de políticas nacionales e internacionales. El Informe subraya que, para ello, es esencial que haya un entorno adecuado a nivel internacional que incluya, entre otras cosas, la adopción de medidas de apoyo, como mayor asistencia al sector energético para que produzca más energía, especialmente energía sostenible, y una intensificación de la eficiencia energética. Para desarrollar el sector industrial verde, que debe ser esencial para una transformación estructural sostenible en África, será preciso mejorar los mecanismos de transferencia de tecnología. En el sector agrícola, las políticas deben centrarse en fomentar una revolución verde en África, sobre la base de una intensificación sostenible de la producción agrícola.

Introducción

1. Para hacer frente a los retos de desarrollo que tiene ante sí, África debe experimentar una transformación estructural, proceso en el que la importancia relativa de los diferentes sectores y actividades de la economía cambia con el tiempo. En el contexto africano esto implica una disminución relativa de la agricultura de baja productividad y las actividades extractivas de bajo valor añadido y un aumento relativo de las actividades manufactureras y los servicios de alta productividad. Ahora bien, la transformación estructural es un arma de doble filo, pues si bien sienta las bases de un crecimiento económico vigoroso y sostenido, también provoca un deterioro de la calidad ambiental, a no ser que se adopten medidas deliberadas para asegurar la sostenibilidad ambiental durante el proceso de transformación.

2. En el Informe se analiza cómo pueden los países africanos promover la transformación estructural sin comprometer el objetivo de sostenibilidad ambiental, prestando especial atención a la forma en que la relativa desvinculación del uso de los recursos y el impacto ambiental del crecimiento económico podría contribuir a ese proceso. Se presentan además algunos hechos estilizados del uso de los recursos y la eficiencia de su aprovechamiento en África, elementos clave para comprender la naturaleza y la magnitud de los retos en materia de desarrollo sostenible que enfrenta la región. Por último, el Informe presenta un marco estratégico para una transformación estructural sostenible y señala las políticas que podrían adoptarse para promover esa transformación en África.

I. Conclusiones principales

3. El nivel de extracción de materiales en África es muy inferior a la media mundial. En 2008 el índice de extracción *per capita* fue de 5,4 t en África frente a un promedio mundial de 10,2 t. Ahora bien, ese índice varía considerablemente de un país africano a otro; por ejemplo, en Argelia y Sudáfrica se cifró en 10,4 y 14,4 t, respectivamente, mientras que en Malawi y Côte d'Ivoire, fue de 2 y 2,7 t, respectivamente.

4. En los últimos treinta años ha aumentado el volumen de materiales extraídos en los países africanos, pero el índice *per capita* ha disminuido. Si bien este es muy bajo en África, el volumen total de la extracción de materiales en los países de la región pasó de 2.800 millones de toneladas en 1980 a 5.300 millones de toneladas en 2008, lo que representó un aumento de cerca del 87% en las tres últimas décadas. En cambio, el índice *per capita* disminuyó en cerca de un 8% en el mismo período.

5. Más de la mitad de los materiales extraídos en África proceden de la biomasa pero la proporción de los recursos no renovables con respecto al total de los materiales extraídos pasó de 38% en 1980 a 47% en 2008. En lo que respecta a las categorías de materiales, los recursos de la biomasa representan la mayor parte de los materiales extraídos, aunque en porcentaje de la extracción total, pasaron de 62% en 1980 a 53% en 2008. Así pues, la proporción del total de materiales extraídos que son recursos no renovables aumentó de 38% a 47% en ese período.

6. Los combustibles fósiles son la principal categoría de materiales exportados e importados en África. El continente es además exportador neto de recursos no renovables e importador neto de recursos renovables. En 2008, los combustibles fósiles representaban el 75% del total de materiales exportados, porcentaje muy superior a la media mundial que era del 50%. En cuanto a las importaciones, los combustibles fósiles representaban cerca del 37% del total, la biomasa, el 32%, los minerales no metálicos, el 18% y los metales, el 13%. Si se consideran los recursos no renovables y los renovables por separado, se observa

que África es importadora neta de recursos renovables (biomasa) y exportadora neta de recursos no renovables.

7. El índice de consumo interno de materiales *per capita* en África asciende a cerca de la mitad de la media mundial (10,4 t *per capita*) y registró una leve disminución, pasando de 5,6 t *per capita* en 1980 a 5,3 t *per capita* en 2008. En 2008 el promedio mundial de consumo de materiales *per capita* fue de 10,4 t, mientras que en África fue de 5,3 t. Esa cifra prácticamente no ha variado, debido principalmente al fuerte crecimiento de la población. Mientras que en el período que se examina el consumo medio de materiales *per capita* aumentó en Asia y América Latina, en África disminuyó levemente, pasando de 5,6 t en 1980 a 5,3 t en 2008. África registra un índice de consumo interno de materiales *per capita* bajo, pero el consumo interno total de materiales en la región pasó de 2.500 millones de toneladas en 1980 a 4.900 millones de toneladas en 2008, aumentando en cerca del 90% en el período que se examina. Asimismo, en 2008 África representaba cerca del 7,2% del consumo mundial de materiales, frente al 6,8% en 1980, pese a que tiene cerca del 13,8% de la población mundial.

8. Los recursos no renovables representan una proporción importante del consumo interno de materiales en los países africanos que tienen un grado relativamente elevado de desarrollo industrial. Entre los 16 países africanos para los cuales se dispone de datos de buena calidad desglosados por categoría de materiales, los países que tienen un índice *per capita* de consumo interno de materiales superior al promedio africano de 5,3 t tienen también un grado relativamente elevado de desarrollo industrial. Es el caso, por ejemplo, de Sudáfrica, Seychelles, Argelia, Marruecos y Egipto, que tienen un índice de consumo de materiales *per capita* elevado y también un índice *per capita* de valor añadido manufacturero superior a la media regional de 125 dólares.

9. Si bien la productividad material de África es la más baja de todas las regiones del mundo, ha aumentado en los últimos treinta años. Con todo, en ese período el nivel de productividad material en África se mantuvo muy por debajo del promedio mundial. En 2008, por ejemplo, el índice medio de productividad material era de unos 520 dólares por tonelada de material, cifra bastante inferior a la media mundial de 950 dólares por tonelada de material. Ahora bien, aunque sigue siendo baja, la productividad material africana ha registrado un marcado aumento, pasando de 338 dólares por tonelada en 1980 a 520 dólares por tonelada en 2008.

10. El consumo de energía en África es bajo y ha aumentado a un ritmo mucho menor que el consumo de materiales. En 2009, el consumo de electricidad *per capita* en África fue de apenas 561 kilovatios/hora (kWh), frente a 741 kWh en Asia, 1.884 kWh en América Latina y 2.730 kWh en todo el mundo. Aunque sigue siendo bajo, el consumo de energía en África aumentó en un 16,3% entre 1980 y 2008.

11. África es la región que menos ha contribuido a las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero pero es la más afectada por el cambio climático. En 2009, la emisión total de dióxido de carbono (CO₂) de África fue de 928 millones de toneladas, frente a las 10.030 t de Asia y las 12.045 de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Las emisiones de África representaron apenas el 3,2% de las emisiones mundiales de CO₂ en 2009, porcentaje acorde con el escaso desarrollo industrial de la región y que, por ende, refleja el bajo nivel de sus ingresos y su reducido consumo de energía. En cuanto al impacto del cambio climático, se estima que el rendimiento agrícola disminuirá en no menos del 50% para 2020 y se calcula que entre 75 millones y 250 millones de africanos se verán expuestos a un mayor estrés hídrico a consecuencia del cambio climático.

12. En gran parte del continente africano el uso de la tierra es ineficiente. En el África Subsahariana el uso de la tierra es muy poco eficiente, principalmente debido a cambios a gran escala en la cubierta terrestre (deforestación) y a la degradación de los suelos. En varios países africanos las pérdidas de productividad relacionadas con la explotación de la tierra superan con creces la biomasa cosechada. Además, a diferencia de lo que ocurre en muchos países europeos y asiáticos, muchos países africanos no han logrado aumentar con el tiempo la eficiencia del uso de la tierra, por ejemplo para mejorar el rendimiento de los cultivos en las superficies explotadas. En el Senegal, Uganda y la República Democrática del Congo, por ejemplo, la eficiencia del uso de la tierra ha disminuido en los últimos decenios. Egipto y Sudáfrica, que tienen sistemas de producción agrícola relativamente avanzados, están entre los pocos países de la región que se salvan de esa tendencia.

II. Mensajes y recomendaciones

13. En el Informe se sostiene que si bien es necesaria una transformación estructural en África, habida cuenta de sus necesidades y desafíos fundamentales en materia de desarrollo, esa transformación debe llevarse a cabo de forma compatible con la sostenibilidad ambiental. A este respecto, se recomienda a los países africanos que no sigan la vía de desarrollo elegida por las economías actualmente industrializadas, que consistió en promover el crecimiento económico a expensas del medio ambiente.

14. El mensaje principal del Informe es que para lograr el desarrollo sostenible en África se necesitan medidas deliberadas, concertadas y proactivas que promuevan la transformación estructural y la relativa desvinculación del uso de los recursos naturales y el impacto ambiental del proceso de crecimiento. En particular, el Informe hace hincapié en la necesidad de elaborar una estrategia de desarrollo para la transformación estructural sostenible, entendida como una transformación estructural acompañada de la desvinculación relativa a la utilización de los recursos y el impacto ambiental del proceso de crecimiento económico.

15. Los países africanos deben promover una transformación estructural sostenible sin más demora por varios motivos. En primer lugar, la estrategia de "crecer ahora y limpiar después" adoptada por los países actualmente industrializados ya no es defendible, en vista de lo difícil que ha sido reparar los daños al medio ambiente. En segundo lugar, la pauta actual de crecimiento económico no es sostenible a mediano y largo plazo y las tendencias actuales de agotamiento de los recursos y degradación de los ecosistemas probablemente se acentúen en el futuro debido al crecimiento de la población, el aumento del nivel de vida y la transformación estructural. En tercer lugar, las decisiones que se adopten en materia de infraestructuras y tecnologías tienen un "efecto cerrojo", pues los países quedan atrapados en una vía de desarrollo determinada. Por consiguiente, el aplazamiento de la transformación estructural sostenible puede volverse sumamente costoso en un futuro, en particular si el deterioro de las condiciones ambientales obliga a una sustitución anticipada de las inversiones anteriores. Al mismo tiempo, pueden obtenerse beneficios económicos de la desvinculación relativa, especialmente los que se derivan de un aumento de la productividad de los recursos.

16. En el Informe se destaca que como los países africanos son heterogéneos, los instrumentos de desvinculación más indicados varían según el país de que se trate. También se indica que si bien la desvinculación es un elemento central de la transformación estructural sostenible, como África tiene necesidades de desarrollo especiales y se caracteriza por un bajo nivel de utilización de recursos, los encargados de la formulación de políticas en África han de centrarse en una desvinculación relativa y no absoluta. Si la desvinculación es relativa, la utilización de recursos puede seguir aumentando, aunque a un ritmo menor que la tasa de crecimiento de la producción, mientras que para que la

desvinculación sea absoluta, tiene que disminuir la cantidad absoluta de recursos utilizados, independientemente del nivel de producción. Los países africanos deben seguir utilizando sus recursos naturales para impulsar el crecimiento pero deben hacerlo de una forma más eficiente y sostenible.

17. A este respecto, se recomienda en el Informe que los países africanos den prioridad a tres esferas de primordial importancia para promover la productividad de los recursos y mitigar el impacto ambiental del consumo de recursos: la energía, la industria y la agricultura.

18. Energía. Para fomentar una transformación estructural sostenible en África es preciso mejorar el acceso a las fuentes modernas de energía, mejorar la eficiencia energética y facilitar la sustitución de las fuentes de energía no renovables por fuentes renovables. Entre las medidas que se podrían adoptar para mejorar el acceso a fuentes energéticas modernas figuran los programas de electrificación rural y los incentivos económicos destinados a rebajar el costo relativo de la energía moderna para los hogares y las empresas. La cooperación regional en materia de producción y distribución de energía también es crucial para mejorar el acceso a fuentes energéticas modernas en la región. En el Informe se insiste en que para aumentar la eficiencia energética y promover la utilización de energía renovable, es esencial facilitar el acceso a la tecnología. Esto puede lograrse mediante transferencias de tecnología de los países socios desarrollados o emergentes hacia África y fomentando la capacidad de los países para acceder a las tecnologías existentes, utilizarlas y adaptarlas y, en la medida de lo posible, crear las tecnologías necesarias.

19. Industria. Para que la transformación estructural sea compatible con la protección ambiental es necesario aumentar la productividad de los recursos y reducir el impacto ambiental de la industrialización. En el Informe se recomienda que los países africanos incentiven a las empresas nacionales a aumentar la productividad de los recursos, por ejemplo subvencionando la adopción de tecnologías limpias o inocuas para el medio ambiente y promoviendo una inversión extranjera directa baja en carbono. También se aconseja que los países africanos presten mayor atención a la reducción del impacto ambiental de la utilización de los recursos en el sector industrial, tal vez mediante incentivos económicos y medidas de regulación para incitar a las empresas a adoptar tecnologías de reciclaje. Además, se indica en el Informe que la supresión de los subsidios a los combustibles fósiles también podría contribuir en gran medida al fomento de la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes energéticas renovables, siempre que sea posible tal sustitución. Según el Informe, los gobiernos africanos deben utilizar instrumentos fiscales, comerciales y reguladores para crear y fomentar la productividad en la producción y exportación de bienes y servicios ambientales como calentadores de agua solares, productos de reciclaje y lámparas fluorescentes.

20. Agricultura. La promoción eficaz de una transformación estructural sostenible en África exige un aumento de la productividad agrícola y el fomento de prácticas agrícolas sostenibles desde el punto de vista ambiental. A este respecto, el Informe aconseja que los gobiernos africanos subvencionen el acceso a tecnologías de aumento de la productividad y favorezcan la gestión sostenible de las tierras y los recursos naturales mediante una reforma de los regímenes de tenencia de la tierra, una mejor definición y protección de los derechos de propiedad y la restricción o regulación de las importaciones de productos químicos peligrosos, plaguicidas y otros contaminantes.

21. Tecnología e innovación. En el Informe se hace hincapié en la importancia de la tecnología y la innovación para promover una transformación estructural sostenible. A este respecto, se propone que las estrategias orientadas a una desvinculación de los recursos y el impacto incluyan políticas de ciencia, tecnología e innovación. Esas políticas deben promover la adquisición, la aplicación y la adaptación de tecnologías limpias y eficientes y fomentar la capacidad de los países africanos para saltar etapas y pasar directamente a

utilizar tecnologías de ese tipo siempre que sea posible. El desarrollo de sistemas de innovación orientados a la sostenibilidad puede contribuir al logro de ese objetivo. Sin embargo, esos adelantos tecnológicos requerirán mayores transferencias de tecnología de los países socios desarrollados o emergentes hacia los países africanos, una mayor capacidad nacional de absorción y una base más sólida en materia de ciencia y tecnología.

22. El Estado debe desempeñar un papel esencial en la promoción de una transformación estructural sostenible. En vista de las externalidades relacionadas con la promoción de una transformación estructural sostenible y de que las inversiones necesarias son a largo plazo, es poco probable que las empresas (el sector privado) estén dispuestas a comprometerse solas a realizar esas inversiones. En consecuencia, es necesario que el Estado adopte medidas deliberadas para iniciar el proceso de transformación. Más concretamente, el Estado debe asumir el liderazgo del proceso, establecer contactos con otros interesados locales para identificar esferas o actividades prioritarias y apoyar esas esferas utilizando los instrumentos a su disposición. Si bien se espera que el Estado que encabece la promoción de una transformación estructural sostenible, debe hacer un verdadero esfuerzo para que otros interesados locales participen en el proceso, en particular el sector privado, a fin de aumentar las probabilidades de éxito.

23. Los problemas ambientales de África deben tratarse como una cuestión de desarrollo. El Informe sostiene que los países africanos no deben encarar los problemas ambientales de forma aislada, sino en el marco de actividades generales para promover el desarrollo. Se observa con demasiada frecuencia que hay muy poca coordinación entre las dependencias públicas que se ocupan de las cuestiones ambientales y las dependencias clave encargadas de las finanzas, el comercio, la agricultura y la energía. De ahí la incoherencia que se ha observado en el diseño de las políticas y su puesta en práctica. Es preciso que los gobiernos africanos refuercen la colaboración interministerial sobre esas cuestiones, a fin de que estas se traten de manera holística. Para ello es preciso incorporar sistemáticamente las cuestiones ambientales en las estrategias nacionales de desarrollo.

24. Es preciso mejorar la gestión de las rentas procedentes de los recursos naturales. La movilización de recursos financieros es esencial para la promoción exitosa de una transformación estructural sostenible, pues permite que los actores locales asuman como propio el proceso de transformación y desarrollo y brinda acceso a una financiación a largo plazo muy necesaria. A este respecto, se aconseja en el Informe que los países africanos utilicen mejor las rentas procedentes de sus recursos naturales, por ejemplo colocando determinado porcentaje de esas rentas en un fondo especial destinado a financiar inversiones públicas en infraestructura, la formación de recursos humanos, el desarrollo y la adquisición de tecnologías, el desarrollo energético y la protección del capital natural. La transparencia y la rendición de cuentas son importantes para evitar que esos fondos se utilicen para fines distintos de los inicialmente previstos.

25. Es importante supervisar y evaluar las políticas. Es preciso que los países africanos establezcan un sistema eficaz de seguimiento y evaluación de los avances logrados en la aplicación de programas y políticas de sostenibilidad. Para ello será necesario reforzar la capacidad de los países de recopilar datos estadísticos ambientales, necesarios para elaborar indicadores de sostenibilidad y evaluar el impacto de las medidas de política ambiental.

26. El proceso requiere apoyo internacional. Si bien es preciso que los gobiernos africanos asuman un papel de liderazgo en la formulación y aplicación de estrategias de transformación estructural sostenible, es esencial crear condiciones propicias a nivel internacional, con medidas de apoyo, entre otras cosas. Para crear ese entorno internacional adecuado se ha de aplicar el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que se enunció en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. A grandes rasgos, ello implica lo siguiente:

a) Los países africanos tienen que poder promover, sin trabas, un crecimiento económico acelerado y una transformación estructural y han de procurar hacerlo de forma inocua para el medio ambiente mediante una desvinculación relativa y no absoluta, pues esta última se adapta mucho más a los países que ya han alcanzado un alto nivel de vida;

b) Los países desarrollados deben prestar asistencia financiera, en particular para ayudar a desarrollar el sector de la energía, facilitar la transferencia de tecnología de apoyo a la transformación estructural sostenible y diseñar un sistema de comercio internacional y un régimen de propiedad intelectual que faciliten el proceso de transformación estructural sostenible.

27. Los países deben contar con suficiente espacio de políticas a nivel internacional. Los sistemas internacionales de comercio, financiero y monetario influyen en la capacidad de África de promover una transformación estructural sostenible porque determinan el conjunto de instrumentos de política de que realmente disponen los países para apoyar el proceso de transformación. Así pues, el Informe subraya la necesidad de que la comunidad internacional deje a los países africanos suficiente espacio de políticas para promover una transformación estructural sostenible. Por ejemplo, es preciso que las normas de comercio internacional reflejen los objetivos en materia de protección del medio ambiente y reducción de la pobreza.

28. También es preciso que haya coherencia entre las políticas, tanto a nivel regional como internacional. Los esfuerzos de África por promover la transformación estructural sostenible surtirán el máximo efecto si las políticas regionales e internacionales guardan coherencia con las políticas nacionales. Por ejemplo, a menudo ocurre que los países africanos compiten entre sí para atraer inversión extranjera directa hacia su sector extractivo ofreciendo incentivos generosos a los inversores extranjeros sin tener debidamente en cuenta las consecuencias ambientales que pueden tener esas inversiones tanto a nivel nacional como a nivel regional. Los países africanos deben evitar que esa rivalidad se convierta en una "carrera a la baja" y más bien establecer normas ambientales regionales de obligado cumplimiento para los inversores extranjeros. También es preciso que la comunidad internacional elabore políticas más coherentes en materia de comercio, finanzas, inversión y medio ambiente con respecto a África, que complementen los esfuerzos nacionales en pro de una transformación estructural sostenible.
