



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
23 de abril de 2012
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

55ª reunión ejecutiva

Ginebra, 2 a 5 de julio de 2012

Tema 2 del programa provisional

La Nueva Alianza para el Desarrollo de África: desempeño, problemas y papel de la UNCTAD

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

En 2001, los dirigentes africanos adoptaron la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y se comprometieron a asumir la responsabilidad del futuro de su continente y a establecer una nueva relación con sus asociados para el desarrollo. En la presente nota se proporciona información general sobre la NEPAD. También se destacan algunos de sus logros en los últimos diez años y se señalan los principales problemas de desarrollo a que se enfrentan los países africanos. Por último, se examina la forma en que la UNCTAD podría ayudar a los países africanos a hacer frente a esos problemas de desarrollo y se proponen algunas cuestiones para el debate.

I. Información general sobre la NEPAD

1. Al inicio del nuevo milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno africanos se comprometieron, a través de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), a asumir la responsabilidad del futuro de su continente y a establecer una nueva relación con los asociados bilaterales para el desarrollo y las organizaciones multilaterales basada en la confianza, el respeto y la responsabilidad mutuos (NEPAD y Unión Africana, 2001). La NEPAD fue adoptada en 2001 y ratificada en 2002, aunque sus orígenes se remontan a tres iniciativas sobre el continente independientes pero relacionadas entre sí: el Plan Omega, puesto en marcha por el Presidente Abdoulaye Wade del Senegal en enero de 2001; el Plan del Milenio para la Recuperación de África, encabezado por el Presidente Thabo Mbeki de Sudáfrica en 2001; y la Nueva Iniciativa Africana, que fue el resultado de combinar el Plan Omega y el Plan del Milenio para la Recuperación de África y se convirtió más adelante en la NEPAD.

2. La NEPAD es la primera iniciativa integrada de desarrollo puesta en marcha, aplicada y controlada por los gobiernos africanos, con pleno apoyo de la comunidad internacional. Ofrece una visión del tipo de sociedad y de economía que los gobiernos africanos desean construir. Además, no es solo un marco, una filosofía o una visión de desarrollo, sino también un programa de desarrollo con proyectos concretos orientados a abordar las necesidades y problemas de desarrollo de África. Los objetivos generales de la NEPAD a largo plazo son erradicar la pobreza, colocar a África en una senda de desarrollo sostenible y poner fin a la marginación del continente. En el documento marco de la NEPAD, los dirigentes africanos señalaron la importancia fundamental de las siguientes cuestiones y esferas prioritarias para lograr los objetivos generales de la NEPAD:

a) Establecer las condiciones necesarias para el logro de un desarrollo sostenible mediante el mantenimiento de la paz y la seguridad y la mejora de la gobernanza económica, empresarial y política;

b) Promover reformas de las inversiones y las políticas en esferas prioritarias como las infraestructuras, el desarrollo de los recursos humanos, la agricultura, el medio ambiente y la ciencia y la tecnología; y

c) Reforzar la movilización de recursos mediante, por ejemplo, el estímulo del ahorro nacional y de la asistencia oficial para el desarrollo y los flujos de capital privado, reduciendo la deuda externa y diversificando la producción y las exportaciones.

3. En su resolución 57/7, de 4 de noviembre de 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas pidió a todos los departamentos y organismos de las Naciones Unidas que coordinaran la labor que llevaban a cabo en África y la ajustaran a las prioridades de la NEPAD. Las Naciones Unidas también establecieron el Mecanismo de Coordinación Regional para mejorar la colaboración, la coordinación y la coherencia del apoyo de las Naciones Unidas a la Unión Africana y su programa NEPAD. Asimismo, las Naciones Unidas, en colaboración con la Comisión de la Unión Africana, formularon el Programa decenal de fomento de la capacidad de la Unión Africana para garantizar que el apoyo de las Naciones Unidas se ajustara a las necesidades de los gobiernos africanos. También se ha pedido a la UNCTAD que refuerce su apoyo a la NEPAD. Por ejemplo, en la Declaración de Accra y el Acuerdo de Accra, los Estados miembros de la UNCTAD acordaron reforzar el apoyo a la NEPAD y, en términos más generales, al proceso de integración regional en África.

4. El año 2011 marcó el final del primer decenio transcurrido tras la adopción y aplicación de la NEPAD. Por tanto, la presente reunión ejecutiva de 2012 es una oportunidad para que los Estados miembros de la UNCTAD examinen el desempeño de la

NEPAD al iniciar su segundo decenio de aplicación con miras a determinar lo que ha funcionado, las esferas en que es preciso hacer más, las oportunidades y problemas existentes, las lecciones aprendidas y la forma de hacer avanzar el proceso, prestando especial atención al modo en que la UNCTAD podría contribuir más al proceso. En este contexto, en la presente nota se proporciona información general sobre la NEPAD. También se destacan algunos de sus logros en los últimos diez años y se señalan los principales problemas de desarrollo a que se enfrentan los países africanos. Por último, se examina la forma en que la UNCTAD podría ayudar a los países africanos a hacer frente a esos problemas de desarrollo y se proponen algunas cuestiones para el debate.

II. Desempeño y logros de la NEPAD

5. Resulta complicado evaluar el desempeño general de la NEPAD, dada la dificultad de aislar las contribuciones de la NEPAD a los resultados económicos observados de las de otros programas y políticas. No obstante, los datos disponibles indican que el desempeño del crecimiento económico de África en el decenio en que se estableció la NEPAD (2000-2009) fue significativamente mejor que el registrado en el decenio anterior a su establecimiento (1990-1999). Más concretamente, la tasa media de crecimiento anual de la producción real en África aumentó de un 2,7% entre 1990 y 1999 a un 5% entre 2000 y 2009. Asimismo, la tasa de crecimiento de la producción real *per capita* aumentó del 0% al 2,6% en el mismo período. Cabe señalar, sin embargo, que la mejora del desempeño del crecimiento en África registrada entre 2000 y 2009 no ha tenido un efecto significativo en el empleo ni en la reducción de la pobreza. En este contexto, uno de los desafíos a que se enfrentan los dirigentes africanos en la aplicación de la NEPAD es lograr que el crecimiento venga acompañado de la creación de empleo y la reducción de la pobreza.

6. La NEPAD también ha hecho algunos progresos en el ámbito de la agricultura. A través del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP), la NEPAD está sentando poco a poco las bases para el aumento de la productividad y la producción agrícolas en África. Gracias al CAADP, los países africanos están prestando más atención al sector agrícola. Por ejemplo, ocho países han cumplido el objetivo estipulado en el CAADP de asignar un 10% de su presupuesto a la agricultura y nueve países han cumplido el objetivo de alcanzar una tasa de crecimiento anual de la producción agrícola de al menos un 6% (Naciones Unidas, 2011b). La NEPAD también ha tomado medidas para desarrollar las infraestructuras en África, algo fundamental para el desarrollo agrícola de la región. Por ejemplo, el Programa de Desarrollo de la Infraestructura en África, presentado en la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Kampala en 2010, contiene una estrategia coherente para el desarrollo de las infraestructuras regionales y continentales en África, sentando así las bases para el aumento de la productividad y la producción agrícolas en la región.

7. Otro logro de la NEPAD es que ha colocado a África en la agenda mundial y ha impulsado el apoyo internacional a la región. A raíz de la adopción de la NEPAD, el Grupo de los Ocho (G-8) puso en marcha el Plan de Acción para África en junio de 2002 y se comprometió a apoyar la aplicación de la NEPAD. Desde entonces se ha producido un aumento considerable de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a África. En particular, las corrientes totales de AOD a África aumentaron de 21.400 millones de dólares en 2002 a 47.900 millones en 2010, mientras que las corrientes bilaterales procedentes de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE aumentaron de 13.400 millones de dólares a 29.300 millones en el mismo período. Pese a ese incremento, las actuales corrientes de ayuda del CAD a África siguen siendo inferiores a las consignadas en los compromisos asumidos con la región. A este respecto, es necesario

que los países del G-8 cumplan los compromisos que han contraído con África. La adopción de la NEPAD también contribuyó de manera fundamental a que los dirigentes del G-8 decidieran permitir a determinados dirigentes africanos participar en las cumbres del G-8, y posteriormente en las reuniones del G-20, asegurando así la permanencia de los problemas de desarrollo de África en la agenda mundial.

8. La NEPAD también ha hecho algunos avances en materia de gobernanza económica y política (Naciones Unidas, 2011a). Según la edición de 2011 de la publicación *African Economic Outlook*, el entorno económico de varios países de la región ha mejorado, en particular en esferas como la reforma fiscal, el acceso al crédito y el cumplimiento de los contratos. Además, se han hecho considerables progresos en el ámbito de la gobernanza política, en particular en lo que respecta a las cuestiones y procesos electorales. Por ejemplo, en 2010 se celebraron elecciones pacíficas en 13 países y en 2011 en 20 países. El Mecanismo de examen entre los propios países africanos, adoptado en marzo de 2003 por el Comité de Jefes de Estado y de Gobierno para la aplicación de la NEPAD, ha contribuido a las recientes mejoras registradas en la gobernanza económica y política de la región al actuar como organismo de control de la actuación de los gobiernos. Treinta y tres países se han incorporado al Mecanismo y 14 han completado el proceso y se encuentran en diversas fases de cumplimiento de las recomendaciones del examen.

9. Otro logro de la NEPAD es haber obligado a las Naciones Unidas a tomar medidas para mejorar la coherencia en la prestación de apoyo a África. Desde que recibió el respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 57/7, de 4 de noviembre de 2002, la NEPAD se ha ganado una amplia aceptación como el marco y el mecanismo mediante el cual las Naciones Unidas y la comunidad internacional deben canalizar su apoyo a las iniciativas de desarrollo de África. Las Naciones Unidas también han establecido el mecanismo regional de consultas, lo que ha mejorado la coherencia y la coordinación en la prestación de apoyo a África (Comisión Económica para África, 2012). Cabe señalar que la admisión al mecanismo no se limita a los organismos de las Naciones Unidas. En particular, organizaciones regionales como el Banco Africano de Desarrollo y las comunidades económicas regionales africanas ya son miembros del mecanismo.

10. Pese a los progresos realizados hasta la fecha en la aplicación de los programas y actividades de la NEPAD, es cada vez más evidente que los países africanos distan de alcanzar sus objetivos fundamentales de erradicar la pobreza, colocar a la región en una senda de desarrollo sostenible y poner fin a la marginación del continente de la economía mundial. Entre las razones de la lentitud de los progresos realizados en el logro de los objetivos generales de la NEPAD cabe citar a) el escaso nivel de recursos humanos y financieros; b) las limitaciones de capacidad; c) los problemas de coordinación entre la secretaría de la NEPAD y las comunidades económicas regionales africanas; d) la participación insuficiente o inexistente de los principales interesados locales en el proceso; e) las deficiencias de las infraestructuras; y f) la falta de criterios de referencia cuantificables para la vigilancia y la evaluación (Comisión Económica para África, 2007).

III. Lucha contra los problemas de desarrollo de África

11. Los países africanos deben afrontar diversos problemas de desarrollo; desde la pobreza, el desempleo, la dependencia de los productos básicos y la inseguridad alimentaria, hasta la urbanización, el cambio climático y la vulnerabilidad a las perturbaciones externas. Las investigaciones de la UNCTAD indican que es probable que los países africanos hagan progresos significativos para solucionar esos problemas de desarrollo si sus gobiernos y sus asociados para el desarrollo centran sus esfuerzos en las siguientes esferas fundamentales:

a) **Promoción de la transformación estructural.** Los países africanos necesitan un crecimiento fuerte, incluyente y sostenido para crear empleo y reducir la pobreza. La historia del desarrollo económico moderno muestra que para lograrlo hace falta una transformación estructural. En particular, los países que han hecho avances significativos en la creación de empleo y la reducción de la pobreza han sido los que han logrado someterse a un proceso de transformación estructural que ha entrañado una reasignación de los recursos y los factores de producción de actividades menos productivas a otras muy productivas, tanto en otros sectores como dentro del mismo sector. Lamentablemente, la mayoría de los países africanos no se ha sometido aún a este proceso esencial de transformación estructural para invertir la reciente tendencia a la desindustrialización. Por ejemplo, la proporción del producto interno bruto de África correspondiente al valor añadido en la industria manufacturera disminuyó de alrededor de un 15% en 1990 a un 11% en 2008. Por consiguiente, una de las cuestiones esenciales que los países africanos deben abordar a corto y mediano plazo es la forma de detener este proceso de desindustrialización y aumentar la importancia del sector manufacturero y los servicios modernos en la economía.

b) **Mayor movilización de los recursos internos.** La movilización de los recursos internos también es fundamental para hacer frente a los problemas de desarrollo de los países africanos. Permite a los países financiar importantes proyectos de desarrollo y controlar el proceso de desarrollo y sus resultados. África necesita Estados desarrollistas para movilizar más recursos y canalizarlos hacia inversiones productivas. También pueden facilitar el acceso de las empresas nacionales a financiación a largo plazo, en particular en los países con graves limitaciones de crédito. En este contexto, se debe considerar que las dificultades que tuvieron los países africanos para acceder a capital externo durante las recientes crisis económicas mundiales son una llamada de atención para reducir la dependencia excesiva del capital externo para financiar el desarrollo. El ahorro interno de los países africanos, en particular los del África Subsahariana, es escaso. El coeficiente medio anual de ahorro respecto del PIB en el África Subsahariana disminuyó del 20% registrado entre 1980 y 1989 a un 16% entre 2000 y 2009. Los países africanos deben reforzar la movilización de los recursos internos, por ejemplo impulsando el crecimiento, aumentando la base imponible, reformando la administración fiscal y aduanera y combatiendo la fuga de capitales.

c) **Fomento de la integración regional.** La integración regional contribuirá de manera esencial a aumentar el tamaño del mercado africano, así como a estimular la competitividad de las economías africanas y mejorar su capacidad de integrarse en la economía mundial. La integración regional también puede contribuir al desarrollo de la infraestructura y apoyar los esfuerzos de industrialización en el continente. Pese a que la integración regional lleva decenios en la agenda de los países africanos, el nivel de integración en la región sigue siendo muy bajo. Por ejemplo, el comercio intraafricano en la región solo representa alrededor de un 10% del comercio total. Entre las razones del bajo nivel de integración regional en África cabe citar la falta de diversificación, las deficiencias de la infraestructura, las elevadas barreras arancelarias y no arancelarias y la insuficiente aplicación de los acuerdos de integración regional. Los dirigentes africanos han adoptado recientemente algunas medidas para reforzar la integración regional. Por ejemplo, en la 18ª Cumbre de la Unión Africana celebrada en enero de 2012, los dirigentes africanos aprobaron un plan para crear una zona de libre comercio en el continente. Si se lleva a la práctica, el plan impulsará considerablemente el comercio intraafricano.

d) **Fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.** La cooperación Sur-Sur puede contribuir a los esfuerzos de desarrollo de África, por ejemplo aumentando los recursos disponibles para el desarrollo de la región, diversificando los mercados de exportación de la región y facilitando acceso a tecnologías modernas. La UNCTAD (2010) señala que el comercio es el canal de cooperación más importante entre los países en desarrollo africanos

y no africanos. La participación de los países en desarrollo no africanos en el comercio africano aumentó de cerca del 15% en 1995 al 29% en 2008. Si bien la creciente relación de África con otros países en desarrollo ha tenido algunos efectos positivos, también puede exponer a las empresas nacionales a una mayor competencia y reforzar la dependencia de los productos básicos. En este contexto, los países africanos deben tratar de aprovechar las oportunidades que brinda la cooperación Sur-Sur y minimizar los riesgos.

e) **Desarrollo de las infraestructuras.** El deficiente estado de las infraestructuras en África contribuye de manera importante a obstaculizar la transformación estructural y el logro del crecimiento económico sostenido en la región. Según las estimaciones, África necesita aproximadamente 93.000 millones de dólares al año para atender sus necesidades de gasto en infraestructuras y el crecimiento de la renta *per capita* en la región pierde un punto porcentual cada año a causa de las deficiencias de las infraestructuras. El mal estado de las infraestructuras aumenta el costo de las transacciones y hace que a las empresas nacionales de la región les resulte difícil competir en los mercados de exportación mundiales. Por lo tanto, es indispensable poner fin a la limitación de las infraestructuras para lograr la transformación estructural y el crecimiento en África.

12. La UNCTAD cree que, dadas las graves limitaciones de recursos y de capacidad que sufren los países africanos, las autoridades africanas deben centrarse a corto y mediano plazo en las esferas prioritarias señaladas anteriormente. Cabe señalar que la mayoría de esas cuestiones ya figuran en la lista de prioridades de la NEPAD. Sin embargo, actualmente esa lista es tan amplia que estas cuestiones esenciales no están recibiendo atención ni recursos suficientes. A este respecto, los países africanos deben reevaluar las actuales prioridades de la NEPAD y considerar la posibilidad de reducir su alcance.

IV. El papel de la UNCTAD

13. ¿Cómo puede la UNCTAD ayudar a los países africanos en las esferas prioritarias examinadas en la sección anterior? Cabe señalar que la UNCTAD se ha venido ocupando de la mayoría de las esferas prioritarias señaladas y puede prestar asistencia a los países africanos sobre la base de su labor de investigación y análisis de políticas. Durante el primer decenio de existencia de la NEPAD, la UNCTAD realizó investigaciones sobre diversas cuestiones económicas fundamentales para hacer frente a las necesidades y problemas de desarrollo de África. A continuación se señalan algunos de los últimos informes de las investigaciones sobre cuestiones de desarrollo de África publicados por la UNCTAD:

a) El informe Desarrollo económico en África 2007, que se centró en encontrar la forma de reforzar la movilización de los recursos internos y en su importancia para crear espacio de políticas para los países africanos. El informe también puso de relieve el papel fundamental de los Estados desarrollistas en la movilización de los recursos nacionales.

b) El informe Desarrollo económico en África 2009, que se centró en encontrar la forma de fortalecer la integración económica regional para el desarrollo de África. En el informe se argumentaba que la integración regional podía ayudar a los países africanos a mejorar sus capacidades productivas, aumentar su competitividad, obtener economías de escala e integrarse en la economía mundial.

c) El informe Desarrollo económico en África 2010, en que se examinaron las crecientes relaciones entre los países en desarrollo africanos y no africanos y se presentaron propuestas para orientar esas alianzas en apoyo de progreso tecnológico, la acumulación de capital y la transformación estructural en África.

d) El informe Desarrollo económico en África 2011, en que se expusieron nuevos hechos estilizados sobre la situación del sector manufacturero en África. En el informe también se presentó un marco estratégico para el desarrollo industrial y se formularon recomendaciones sobre la manera de fomentar el desarrollo industrial en África en el nuevo entorno mundial caracterizado por la variabilidad de las normas de comercio internacional, la creciente influencia de las potencias industriales del Sur, la internacionalización de la producción y una mayor preocupación por el cambio climático.

e) El informe Desarrollo económico en África 2012, subtítulo *Structural Transformation, Decoupling and Sustainable Development in Africa* (La transformación estructural, la desvinculación y el desarrollo sostenible en África), que se centra en la forma en que los países africanos pueden lograr una transformación estructural sostenible gracias al uso más eficiente de los recursos y a la reducción del impacto ambiental del uso de los recursos.

14. Estos informes de investigaciones sobre políticas relativos a cuestiones de desarrollo de África pueden constituir la base para prestar asistencia técnica y apoyo en materia de fomento de la capacidad relacionada con la elaboración de políticas a los países africanos a corto y mediano plazo.

V. Temas de debate

15. Las principales cuestiones que se examinarán en la mesa redonda son las siguientes:

a) ¿Cuáles son los problemas, oportunidades y lecciones aprendidas con respecto a la aplicación de la NEPAD?

b) ¿Qué hace falta para acelerar el avance hacia el logro de los objetivos de la NEPAD y cómo puede ayudar la UNCTAD?

c) ¿Cómo puede el sistema de las Naciones Unidas reforzar la colaboración, la coherencia y la coordinación de la prestación de apoyo a la NEPAD?

d) ¿Cuál debe ser el papel de las comunidades económicas regionales africanas y demás interesados en la aplicación de la NEPAD?

Bibliografía

- Comisión Económica para África (2007). *Challenges and Prospects in the Implementation of NEPAD*. Informe de la secretaría del Mecanismo de Coordinación Regional para África.
- Comisión Económica para África (2012). *Report on United Nations system-wide support to the African Union and its NEPAD programme*. E/ECA/COE/31/14. Addis Abeba, 10 de febrero.
- NEPAD y Unión Africana (2001). *The New Partnership for Africa's Development*, octubre.
- UNCTAD (2010). *Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership* (Informe sobre el desarrollo económico en África 2010. La cooperación Sur-Sur: África y las nuevas formas de asociación para el desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta E.10.II.D.13. Nueva York y Ginebra.
- Naciones Unidas (2011a). Nueva Alianza para el Desarrollo de África: noveno informe consolidado sobre los progresos en su aplicación y el apoyo internacional. Informe del Secretario General. A/66/202, 28 de julio.
- Naciones Unidas (2011b). NEPAD: Building foundations for a new Africa. *Africa Renewal*, diciembre.
-