



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
22 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

68ª reunión ejecutiva

Ginebra, 30 de septiembre a 4 de octubre de 2019

Tema 4 del programa provisional

Desarrollo económico en África: Hecho en África – Normas de origen para mejorar el comercio intraafricano*

Panorama general

Resumen

En el contexto de la dilatada y rica historia de África, la Zona de Libre Comercio Continental Africana representa un logro trascendental en lo que se refiere al fomento de la integración regional con miras a unificar el continente. La Zona de Libre Comercio Continental Africana llevará a la creación de un mercado continental único formado por más de 1.300 millones de personas, con una producción anual combinada de 2,2 billones de dólares. Solamente la fase de transición a la Zona de Libre Comercio Continental Africana podría generar beneficios en términos de bienestar por valor de 16.100 millones de dólares y aumentar en un 33 % el comercio intraafricano.

Para lograr todos los beneficios que pueden derivarse de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, se necesitará una amplia gama de políticas complementarias —sobre cuestiones que van desde la facilitación de la actividad empresarial y del comercio hasta la infraestructura, pasando por las capacidades productivas y las políticas en materia de emprendimiento— con las que hacer frente a los numerosos desafíos y diseñadas para fortalecer el nexo entre comercio e industrialización que está surgiendo en el continente. No obstante, en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, son las normas de origen, que establecen la nacionalidad de los productos fabricados en África, las que determinarán si la liberalización comercial en condiciones preferenciales puede suponer un punto de inflexión para la industrialización del continente.

En el informe *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade* (Informe sobre el desarrollo económico en África 2019: Hecho en África – Normas de origen para mejorar el comercio intraafricano) de la UNCTAD se sostiene que, para contribuir a la liberalización preferencial del comercio, es indispensable que las normas de origen estén debidamente diseñadas y puedan aplicarse. Para ello deben ser simples, flexibles, transparentes, favorables a la actividad empresarial y previsibles.

* El presente documento está basado en UNCTAD, 2019, *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.D.7, Nueva York y Ginebra).



La manera en que se diseñen, apliquen y verifiquen las normas de origen condicionará en gran medida la magnitud y la distribución de los beneficios económicos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, y dará forma a las futuras cadenas de valor regionales del continente. El grado de permisividad, flexibilidad, facilidad de uso y comprensión y accesibilidad de las normas de origen también determinará los beneficios netos que obtendrá el sector privado de África de la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Los países africanos deberían tener en cuenta asimismo los distintos niveles de capacidad productiva y competitividad de los países del continente al aplicar las normas de origen. Se necesitan políticas para fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades aduaneras, y también han de aprovecharse las tecnologías nuevas y emergentes para reducir los costos de cumplimiento para el sector privado.

I. Introducción

1. El 21 de marzo de 2018 en Kigali, 44 Estados miembros de la Unión Africana firmaron el Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Esto constituyó un importante hito histórico para África, y podría suponer un punto de inflexión para la economía del continente. Al firmar el Acuerdo, los países africanos honraron el espíritu del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Africana, suscrito en 1991 en Abuya, y dieron cumplimiento a la decisión adoptada en 2012, en una cumbre de la Unión Africana, de acelerar los trámites para establecer una zona de libre comercio en el continente antes de 2017, como fecha indicativa. Con la creación de un mercado único africano de bienes y servicios para 1.300 millones de personas, la Zona de Libre Comercio Continental Africana representa la promesa de hacer realidad el sueño de la Agenda 2063 de la Unión Africana: el África que Queremos¹. Como tal, en ella se han depositado enormes esperanzas en materia de creación de empleo decente, reducción de la pobreza y prosperidad para el continente.

2. Un aspecto esencial es la firme voluntad política que sigue respaldando los progresos para poner en marcha la Zona de Libre Comercio Continental Africana. En abril de 2019, 22 países habían ratificado el Acuerdo, y 15 de ellos también habían depositado el instrumento de ratificación. En consecuencia, la Zona de Libre Comercio Continental Africana entró en vigor en mayo de 2019. Además del Protocolo sobre el Comercio de Bienes, la fase I del Acuerdo incluye el Protocolo sobre el Comercio de Servicios y el Protocolo sobre las Normas y Procedimientos para la Solución de Controversias². La fase II consta del Protocolo sobre Inversión, el Protocolo sobre Competencia y el Protocolo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual. Además, algunos países miembros firmaron el Protocolo del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Africana relativo a la Libertad de Circulación de las Personas, el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento. Pese a que técnicamente no forma parte de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, el Protocolo relativo a la Libertad de Circulación de las Personas, el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento es muy importante para el buen funcionamiento de la zona de libre comercio.

A. Normas de origen: un pasaporte para la circulación de productos con aranceles preferenciales

3. El Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana incluye varias disposiciones que tienen en cuenta los distintos niveles de desarrollo de los países. Por ejemplo, en lo que respecta a los calendarios de liberalización arancelaria, el Acuerdo permite que los países negocien una lista de productos sensibles y otra de productos que no estarán sujetos a la liberalización. Estipula que los productos sensibles deben liberalizarse en un plazo de 13 años en los países menos adelantados y en un plazo de

¹ Unión Africana, 2015, *Agenda 2063: The Africa We Want*, Comisión de la Unión Africana, Addis Abeba.

² Unión Africana, 2018, Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area, disponible en https://au.int/sites/default/files/treaties/34248-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf.

10 años en los demás países. Pese a esto, es probable que las grandes diferencias que existen en términos de riqueza económica, tamaño de la población, características geofísicas y sistemas jurídicos y políticos, así como las distintas experiencias de los países en el marco de las comunidades económicas regionales, influyan en las previsiones que se formulen sobre las ganancias a largo plazo y las pérdidas temporales derivadas de la liberalización del comercio en todo el continente. La cuestión es hasta qué punto pueden refinarse las normas de origen para intensificar la contribución de la Zona de Libre Comercio Continental Africana al desarrollo industrial y agrícola del continente y al surgimiento de cadenas de valor regionales.

4. La publicación *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade* se centra en las normas de origen, que, en el momento en que se redactó, todavía se estaban negociando. Junto con los calendarios para la liberalización arancelaria, las normas de origen son un elemento indispensable para la puesta en marcha de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, así como para la aplicación de cualquier otro acuerdo de comercio preferencial.

5. Al definir la nacionalidad de los productos, las normas de origen dictan las condiciones para la aplicación de concesiones arancelarias, acotando la gama de productos que pueden acogerse a un trato preferencial. Abarcan leyes, normas y resoluciones administrativas que normalmente aplican los Gobiernos de los países importadores para determinar el país de origen de los productos. Por lo tanto, constituyen uno de los elementos que pueden responder a la cuestión planteada anteriormente.

6. El impacto general de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, sin embargo, no vendrá determinado solamente por la liberalización arancelaria y las normas de origen. Otros factores específicos del comercio que entran en juego incluyen la cooperación aduanera, el tránsito, la facilitación del comercio y las medidas de defensa comercial, así como las barreras no arancelarias, incluidos los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias. La interacción entre estos factores y las disposiciones específicas de los demás Protocolos de las fases I y II del Acuerdo determinará los resultados de la puesta en marcha de la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Además, para que la Zona de Libre Comercio Continental Africana contribuya al logro de objetivos concretos en materia de política en los ámbitos nacional y continental, debe prestarse especial atención a solucionar la continua dependencia de las exportaciones de productos primarios³.

7. El sector agrícola y las cadenas de valor conexas se encuentran entre los principales sectores de África en lo que respecta a la atracción de inversiones⁴. Asimismo, los minerales pueden desempeñar un papel importante en el desarrollo de cadenas de valor regionales en el continente. No obstante, en la mayoría de los países la producción se ve entorpecida por las limitaciones estructurales y la disminución de los niveles de competitividad en los segmentos superiores de la cadena de valor, en contraste con otras subregiones del mundo en desarrollo⁵. La capacidad de transformación sigue siendo limitada en la mayoría de países africanos. Además, la volatilidad de los ingresos generados por el sector de los productos básicos y la desenfrenada inestabilidad macroeconómica han impedido que la mayoría de los países en desarrollo que dependen de los productos básicos alcancen niveles sustanciales de industrialización.

8. En África, los países en desarrollo que dependen de los productos básicos están menos industrializados incluso que los países menos adelantados⁶. Tal como indican

³ Para obtener más información sobre los efectos adversos en términos macro y microeconómicos de la dependencia de los productos básicos, véase UNCTAD y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017, *Informe sobre los Productos Básicos y el Desarrollo 2017: Mercados de los productos básicos, crecimiento económico y desarrollo* (Naciones Unidas y la FAO. Núm. de venta: E.17.II.D.1. Nueva York y Ginebra).

⁴ Pricewaterhouse Coopers, 2015, *Food Security in Africa: Water on Oil*, Londres.

⁵ Hallward-Driemeier, M. y Nayyar, G., 2017, *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*, Banco Mundial, Washington, D. C.

⁶ Véase TD/B/C.I/MEM.2/37 para obtener más información sobre la dependencia de los productos básicos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

algunos estudios de casos sobre sectores concretos⁷, la elección de las normas de origen, aunque no constituya en absoluto una condición suficiente, desempeña un papel importante a la hora de determinar la forma y los efectos de las cadenas de valor en todo el continente.

B. Elementos estratégicos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana

9. Más de 25 años después del Tratado de Abuya, África ha dado un paso histórico hacia la culminación de las negociaciones sobre uno de los hitos de la integración regional que habían imaginado sus padres fundadores panafricanistas.

10. La voluntad política ha ido fraguando desde que en 2012 se tomó la decisión de acelerar la puesta en marcha de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, por lo que es crucial aprovechar ese impulso para facilitar el logro de la visión acordada a nivel continental y consagrada en la Agenda 2063. Si tiene éxito, la Zona de Libre Comercio Continental Africana también podría desempeñar un papel importante en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el continente, pues fomentará la transformación estructural y contribuirá a que las ganancias estáticas y dinámicas del comercio se distribuyan de una manera más inclusiva⁸.

11. Habida cuenta de las tendencias socioeconómicas a largo plazo, la Zona de Libre Comercio Continental Africana también da margen para aprovechar el dinamismo del mercado africano, que cuenta con varias economías de rápido crecimiento, una clase media en aumento y una población joven y en expansión. Según las estimaciones, África podría casi duplicar su producción manufacturera, de 500.000 millones de dólares en 2016 a 930.000 millones en 2025. Tres cuartas partes de este aumento podrían provenir de la demanda interna, principalmente de alimentos, bebidas y otros productos transformados similares⁹. Además, en el contexto actual de globalización y posibles tensiones comerciales¹⁰, esta estrategia podría contribuir a paliar algunas de las incertidumbres en torno a la coyuntura mundial. Esta estrategia de diversificación podría ser especialmente importante, ya que las exportaciones de África están orientadas a los productos primarios, lo que hace que el continente sea vulnerable a las perturbaciones adversas de los precios. África también depende en gran medida de las preferencias unilaterales aplicadas en mercados de exportación clave.

12. En un contexto en el que las comunidades económicas regionales de África presentan progresos dispares en lo que se refiere a la integración y consolidación regionales¹¹, la Zona de Libre Comercio Continental Africana brinda la oportunidad de reducir los elevados aranceles y costos que afectan al comercio entre ellas. Esto, a su vez, puede ayudar al continente a cosechar beneficios de la integración regional al conseguir mayores economías de escala y, lo que quizás sea más importante, al aprovechar las complementariedades comerciales de las grandes economías y subregiones que actualmente comercian entre sí aplicando, principalmente, el régimen de la nación más favorecida.

⁷ Véase UNCTAD, 2019.

⁸ Valensisi, G. y Karingi, S., 2017, "From global goals to regional strategies: Towards an African approach to SDGs [the Sustainable Development Goals]", *African Geographical Review*, 36(1):45-60.

⁹ McKinsey Global Institute, 2016, *Lions on the Move II: Realizing the Potential of Africa's Economies*, McKinsey and Company, disponible en <http://www.mckinsey.com/global-themes/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies>.

¹⁰ Coke-Hamilton, P., 2019, "How trade wars pose a threat to the global economy", disponible en <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/how-trade-war-diverts-the-world-unctad-tariff/> (consulta realizada el 10 de febrero de 2019).

¹¹ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, Unión Africana y Banco Africano de Desarrollo, 2017, *Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About*, Addis Abeba; De Melo, J., Nouar, M. y Solleder, J. M., 2017, "Integration along the Abuja road map: A progress report", Working Paper 2017/103, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo, disponible en <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2017-103.pdf>.

13. De manera más fundamental, la Zona de Libre Comercio Continental Africana debería considerarse una oportunidad para aumentar la coherencia entre la política comercial y los objetivos de la política industrial, por un lado, y el plan de transformación del continente, por el otro. Hay tres razones para ello:

a) Se ha comprobado que la adopción de un enfoque estratégico para la integración regional da un mayor margen de diversificación, al ofrecer un punto de partida para realizar actividades cada vez más complejas que se centren, para empezar, en mercados más próximos y con menor grado de normalización, para después desarrollar poco a poco las capacidades productivas necesarias para competir a escala mundial. Si no se desarrollan las capacidades productivas, la Zona de Libre Comercio Continental Africana no producirá una importante expansión del comercio intraafricano. Actualmente, África tiene menos kilómetros de carreteras que hace 30 años y soporta los costos más elevados del mundo en lo que respecta al transporte de productos. La política industrial, los corredores de desarrollo, las zonas económicas especiales y las cadenas de valor regionales son algunos instrumentos y medios importantes para promover el comercio intraafricano en el contexto del regionalismo desarrollista¹².

b) La Zona de Libre Comercio Continental Africana también representa un paso fundamental para garantizar que la liberalización del comercio en África se produzca de una manera gradual y debidamente escalonada, de modo que el continente se encuentre en condiciones de afrontar mejor novedades importantes, como la negociación de acuerdos de asociación económica, los acuerdos megaregionales o las posibles tensiones comerciales¹³.

c) En el contexto actual de posibles tensiones comerciales, resurgimiento del nacionalismo y desencanto con el sistema multilateral de comercio¹⁴, la Zona de Libre Comercio Continental Africana también representa un paso estratégico para estrechar los lazos continentales y enviar un mensaje firme en apoyo del regionalismo abierto y la cooperación para el desarrollo.

C. Aspectos económicos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana

14. En términos generales, los resultados de la Zona de Libre Comercio Continental Africana dependen de la interacción entre: a) los cambios arancelarios (y los niveles finales de protección); b) las diferencias entre los aranceles que se aplican a los exportadores africanos y los que asumen sus competidores (es decir, los márgenes preferenciales); c) los patrones de especialización en las importaciones o las exportaciones; d) los efectos macroeconómicos secundarios, como los ajustes de la balanza de pagos y los efectos en los ingresos y presupuestos públicos; y e) otros efectos dinámicos más amplios con repercusiones que aumentan la productividad, como el flujo de conocimientos y la innovación.

15. Las normas de origen son un elemento necesario para la puesta en marcha de la Zona de Libre Comercio Continental Africana dado que definen los productos que pueden

¹² UNCTAD, 2013, *Economic Development in Africa Report 2013: Intra-African Trade – Unlocking Private Sector Dynamism* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.13.II.D.2, Nueva York y Ginebra); Universidad de Harvard, 2018, *Atlas of Economic Complexity*, Centre for International Development, disponible en <http://atlas.cid.harvard.edu/> (consulta realizada el 30 de noviembre de 2018).

¹³ Naciones Unidas, Comisión Económica para África, 2015, *Industrializing through Trade: Economic Report on Africa*, núm. 2015, Addis Abeba; Brookings Institution y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, 2013, *The African Growth and Opportunity Act: An Empirical Analysis of the Possibilities Post-2015*, disponible en <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/130729-AGOA-2013WEBFINAL.pdf>.

¹⁴ Nicita, A., Olarreaga, M. y Silva, P., 2018, “Cooperation in WTO’s [the World Trade Organization’s] tariff waters?”, *Journal of Political Economy*, 126(3):1302–1338; UNCTAD, 2018a, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2018: El poder, las plataformas y la quimera del libre comercio* (publicación de las Naciones Unidas. Núm. de venta: E.18.II.D.7, Nueva York y Ginebra); Coke-Hamilton, 2019.

acogerse a un trato preferencial dentro de ella. Por eso, a diferencia de otras medidas no arancelarias, que puede que se estudien en la segunda fase de las negociaciones, debe darse prioridad a las normas de origen para que el Acuerdo sea aplicable. Tampoco cabe duda de que las normas de origen pueden influir en los resultados de la liberalización arancelaria (véanse a) y b) *supra*), pues la alternativa es el *statu quo*: o bien aranceles a nivel de las comunidades económicas regionales, o bien la aplicación del trato de la nación más favorecida, según el caso. En este contexto, aunque las listas y las modalidades arancelarias conforman la futura estructura de los márgenes preferenciales, las normas de origen delimitan el valor comercial del trato preferencial al definir el conjunto de bienes que pueden acogerse a él. Por consiguiente, influirán decisivamente en la utilización de las preferencias en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana y, en última instancia, en los resultados del Acuerdo.

16. Aunque no son un instrumento de política industrial *per se* (y, por sí solas, resultan más bien inadecuadas para ese fin), las normas de origen tienen amplias repercusiones en la profundidad y las pautas de la integración regional, pues afectan a la selección de los productos intermedios que se utilizan en la fabricación de bienes que pueden acogerse a un trato preferencial. Estos efectos han cobrado importancia a consecuencia de la fragmentación de las fases de producción y la aparición de cadenas de valor mundiales y regionales. En otras palabras, las normas de origen moldean el espacio en el que operan las cadenas de valor regionales.

17. A este respecto, es importante ser consciente de que las normas de origen no funcionan de manera aislada y de que sus efectos dependen del contexto. El impacto que tienen varía no solo en función del país de que se trate y de su nivel de desarrollo, sino también del sector en cuestión y la estructura insumo-producto que este tenga, de la complejidad de sus procesos de producción y de las características geográficas y de gobernanza de las cadenas de valor conexas¹⁵. En este contexto, es importante mantener cierto grado de flexibilidad y, a la vez, evitar establecer requisitos excesivamente restrictivos¹⁶ para que los países económicamente más débiles (por ejemplo, los países menos adelantados) también puedan beneficiarse de las oportunidades que brinda la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Cabe señalar también que la estructura de las negociaciones sobre la Zona de Libre Comercio Continental Africana está planteada de tal forma que los países conservan un margen de maniobra mucho mayor en lo que respecta a las listas arancelarias que a las normas de origen, especialmente teniendo en cuenta las disparidades entre las estructuras de producción de los países. Más allá de las diferencias en la duración del período de transición, cada país puede ajustar las listas arancelarias, dentro de los límites definidos en las modalidades, a sus intereses legítimos. En la mayoría de los casos, esto significa que los países podrán proteger sectores estratégicos con mucha más eficacia mediante una identificación adecuada de los productos sensibles que por medio de normas de origen extremadamente restrictivas, que, en última instancia, se aplican a todo el continente. Las ventajas relativas de las normas de origen flexibles frente a las estrictas han sido ampliamente debatidas y son una cuestión para la que puede ser difícil ofrecer una

¹⁵ Véase UNCTAD, 2019.

¹⁶ Conviene señalar que la necesidad de flexibilidad y de un trato especial y diferenciado, en particular para los países menos adelantados, suele considerarse como uno de los principios de la Zona de Libre Comercio Continental Africana. No obstante, el trato especial y diferenciado en la Zona de Libre Comercio Continental Africana se ha convertido en una cuestión delicada desde el punto de vista político. Algunos encargados de la formulación de políticas africanas consideran que la Zona de Libre Comercio Continental Africana debería limitar el alcance del trato especial y diferenciado y de las flexibilidades, pues, de los 55 miembros de la Unión Africana, la mayoría pertenece al grupo de los países menos adelantados, por lo que establecer un ámbito demasiado amplio para la aplicación del trato especial y diferenciado podría frustrar el objetivo original de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, a saber, impulsar el comercio intraafricano. Por lo tanto, es necesario mantener cierto grado de flexibilidad al elaborar las normas de origen en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

respuesta empírica e inequívoca¹⁷. En términos generales, el Informe sobre el desarrollo económico en África 2019 ofrece tres propuestas al respecto:

- a) Normas estrictas para fomentar la adición de valor local;
- b) Normas simples (en el sentido de que sean claras y comprensibles), transparentes y previsibles, a fin de facilitar el comercio intraafricano vinculado a la cadena de valor;
- c) Normas “evolutivas”, es decir, empezar con normas simples que puedan ir haciéndose más estrictas con el tiempo, a medida que evolucionen las economías.

D. Más allá de la liberalización del comercio

18. A la luz de las cuestiones expuestas anteriormente, es fundamental sacar provecho del impulso político actual, fomentar un debate franco y pragmático sobre los auténticos intereses de todos los africanos y forjar un consenso en torno a un plan ambicioso de integración regional, determinando cuáles son los puntos de convergencia más realistas para la negociación y siguiendo adelante con la puesta en marcha de la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Este enfoque podría contribuir a fomentar la transformación estructural y a allanar el camino para lograr la visión consagrada en la Agenda 2063.

19. Al mismo tiempo, conviene señalar que, por muy importante que sea, el comercio es solamente un elemento del conjunto. Según diversos estudios, la Zona de Libre Comercio Continental Africana puede incrementar la renta real del continente, en especial si la selección de productos sensibles no merma el alcance de la liberalización del comercio en el continente¹⁸. Como suele ocurrir, no obstante, los efectos de la liberalización del comercio en el crecimiento tienden a ser relativamente bajos a corto y medio plazo¹⁹. Hay otros beneficios dinámicos posibles, ya que la Zona de Libre Comercio Continental Africana debería propiciar la diversificación de las exportaciones. Esto genera un crecimiento más sostenible, mientras que un mercado regional de mayor tamaño resulta más atractivo para la inversión extranjera directa, y la promoción de las exportaciones industriales puede ayudar a catalizar la transformación estructural.

20. Por lo tanto, debería estar claro que, para fomentar las capacidades productivas de África, se necesita mucho más que la integración comercial estratégica. La política comercial, por ejemplo, no puede reemplazar a las políticas industriales audaces. Del mismo modo, aunque la integración regional puede contribuir a atraer inversión extranjera directa que busca nuevos mercados, no es un sustituto de la movilización de recursos internos ni de los ambiciosos programas de inversión pública capaces de subsanar la falta de infraestructuras del continente²⁰. Esta es la lógica en la que se basa el Plan de Acción

¹⁷ Draper, P., Chikura, C. y Krogman, H., 2016, “Can rules of origin in sub-Saharan Africa be harmonized? A political economy exploration”, Discussion Paper, German Development Institute; De Melo, J. y Portugal-Pérez, A., 2013, “Preferential market access design: Evidence and lessons from African apparel exports to the United States [of America] and the European Union”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo núm. 6357, Banco Mundial, Washington, D. C.

¹⁸ UNCTAD, 2016a, *Sand in the wheels: Non-tariff measures and regional integration in SADC, Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series, No. 71*; Comisión Económica de las Naciones Unidas para África *et al.*, 2017.

¹⁹ Depetris Chauvin, N., Ramos, M. P. y Porto, G., 2016, “Trade, growth and welfare impacts of the CFTA [Continental Free Trade Area] in Africa”, disponible en https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=CSAE2017&paper_id=749; Comisión Económica de las Naciones Unidas para África, 2018, “An empirical assessment of the African Continental Free Trade Area modalities on goods”, disponible en https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/brief_assessment_of_afcfta_modalities_eng_nov18.pdf.

²⁰ UNCTAD, 2018b, *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2018: La inversión y las nuevas políticas industriales* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.D.4, Nueva York y Ginebra).

para Impulsar el Comercio Intraafricano²¹, que une la Zona de Libre Comercio Continental Africana con una amplia gama de intervenciones que dan respuesta a los problemas de desarrollo conexos, desde la facilitación del comercio al desarrollo del sector productivo.

21. En el mismo sentido, como se desprende de la reciente reacción contra la globalización, los encargados de la formulación de políticas no pueden dar por hecho simplemente que los beneficios comerciales se distribuirán de manera equitativa, aun cuando, en valores agregados, su magnitud justifique cierto grado de liberalización. A menudo, las principales empresas de las cadenas de valor mundiales y, en menor medida, las de las cadenas de valor regionales se han hecho con un porcentaje desproporcionadamente elevado de esos beneficios²². Por ese motivo, es fundamental impedir que los grupos de interés se apropien de las negociaciones comerciales, concebir políticas adecuadas en materia de competencia a fin de desalentar la concentración excesiva de poder de mercado y apoyar activamente una distribución más equitativa de la capacidad de negociación en las distintas cadenas de valor para que sean más inclusivas²³.

22. También es importante prestar atención específica a los intereses de los países económicamente más débiles y de los grupos más vulnerables, a saber, las mujeres, los jóvenes, los pequeños productores rurales y las pequeñas y medianas empresas (mediante la aplicación de, respectivamente, un trato especial y diferenciado y medidas específicas, como la simplificación de los requisitos de documentación). Aunque los argumentos a favor de la liberalización del comercio en la Zona de Libre Comercio Continental Africana son claros, pues, según la mayoría de análisis, los beneficios agregados estimados superan los costos, para tener éxito en una economía mundial más competitiva también es necesario prestar apoyo a los posibles perjudicados mediante actividades de reciclaje profesional, programas de protección social selectiva y otras medidas sociales que mitiguen los efectos negativos. La Comisión Económica para África y la Organización Internacional del Trabajo han destacado la importancia de las repercusiones que la Zona de Libre Comercio Continental Africana tendrá en los derechos humanos y posiblemente en la red de protección social²⁴, que probablemente sean considerables para las mujeres y las personas que se dedican al comercio transfronterizo informal, y los diferentes efectos que tendrá la liberalización del comercio sobre los trabajadores, según el grado de cualificación y el sector de empleo²⁵, y sobre la seguridad alimentaria.

23. Conforme se aproxima el fin de la actual ronda de negociaciones sobre la Zona de Libre Comercio Continental Africana, África se acerca a un punto de inflexión que puede ayudar a definir una nueva narrativa para el continente y otorgar consistencia y contenido a la visión consagrada en la Agenda 2063. En la práctica, sin embargo, la dificultad estriba en los detalles de las negociaciones y en la manera en que África lidia con los problemas

²¹ Véase <https://www.uneca.org/pages/action-plan-boosting-intra-africa-trade> (consulta realizada el 19 de julio de 2019).

²² Rodrik, D., 2018, "New technologies, global value chains and the developing economies", Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series No. 1, Universidad de Oxford; UNCTAD, 2018c, *Informe sobre los Países Menos Adelantados, 2018: Emprendimiento para la transformación estructural: más allá de los métodos habituales* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.D.6, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2018d, *Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.18.II.D.2, Nueva York y Ginebra).

²³ UNCTAD, 2015, *Deep regional integration and non-tariff measures: A methodology for data analysis, Policy Issues in International Trade and Commodities Research Study Series No. 69*; UNCTAD, 2016b, *Cocoa Industry: Integrating Small Farmers into the Global Value Chain* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2018c.

²⁴ Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2017, *The Continental Free Trade Area (CFTA) in Africa – A Human Rights Perspective*, Alemania; Organización Internacional del Trabajo, 2014, "Social protection global policy trends 2010-2015, From fiscal consolidation to expanding social protection: Key to crisis recovery, inclusive development and social justice", documentos de política de prestación social, documento 12, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_319641.pdf.

²⁵ UNCTAD, 2018e, *The Djibouti City–Addis Ababa Transit and Transport Corridor: Turning Diagnostics into Action* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

relacionados con la implementación. Este informe ayuda a arrojar luz precisamente sobre algunos de estos elementos técnicos. También presenta nuevas comparaciones detalladas entre las normas de origen de las distintas comunidades económicas regionales (algo que no se había hecho antes), así como —puesto que “la dificultad estriba en los detalles”— seis estudios de casos que ponen de relieve la necesidad de formular las disposiciones de las normas de origen de una manera que sea lo más favorable posible a la actividad empresarial, en el sentido de minimizar las trabas y las incertidumbres para las empresas, y en particular para las pequeñas y medianas empresas, independientemente del nivel de restricción acordado. Este es un objetivo crucial puesto que podría ayudar a sacar el máximo provecho a la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

II. Principales mensajes

24. Las normas de origen son una piedra angular de la aplicación efectiva de la liberalización comercial preferencial entre los miembros de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, y sin las cuales África no puede obtener beneficios. Las normas de origen deberían tener en cuenta las diferencias en los niveles de capacidad productiva y competitividad que existen entre los países a fin de contribuir al fomento de la producción regional. La aplicación de políticas complementarias, como medidas relativas a la actividad empresarial, la competencia y la facilitación del comercio, con el objetivo de mantener la competitividad de los insumos locales frente a los de proveedores externos es esencial para crear comercio en lugar de desviarlo. El aprovisionamiento de productos intermedios es fundamental para que las empresas puedan especializarse y participar en las cadenas de valor regionales y mundiales. Las normas de origen deberían tener en cuenta esta necesidad y no ser excesivamente restrictivas, en particular en las zonas comerciales en las que no es fácil adquirir productos intermedios competitivos.

25. La integración regional en África ha tenido lugar, principalmente, en el ámbito de las comunidades económicas regionales o a nivel subregional y a un ritmo desigual. En la mayor parte de los intercambios comerciales entre esas comunidades se aplica el régimen de la nación más favorecida. La Zona de Libre Comercio Continental Africana puede corregir esta situación alentando el comercio entre las comunidades, garantizando así un mejor aprovechamiento de la complementariedad comercial en el continente. Por ejemplo, como ilustra la publicación *Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade*, los países productores de cacao de África Occidental exportan la mayor parte del producto, crudo y sin procesar, fuera del continente, mientras que los fabricantes de chocolate más importantes de África, ubicados en Egipto y Sudáfrica, dependen principalmente de masa y manteca de cacao importada de fuera del continente. La Zona de Libre Comercio Continental Africana puede ayudar a subsanar estas disonancias que se dan en el continente, que también se observan con otros productos primarios.

26. Según un análisis en el que se utiliza el índice de complejidad de productos, existen posibilidades de que el aumento de la integración regional contribuya a la transformación estructural tanto en las pequeñas como en las grandes economías de África²⁶. Esto se debe al relativo grado de sofisticación de los productos exportados a los mercados regionales frente al de los que se exportan al resto del mundo. Por lo tanto, las normas de origen deben ser razonablemente simples (en el sentido de que sean claras y comprensibles), transparentes y previsibles para facilitar el comercio dentro de la cadena de suministro intraafricana. No obstante, el compromiso de respetar el “acervo” de las comunidades económicas regionales, contraído en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, presenta una complicación inherente. Existe una necesidad urgente de aumentar la inversión en las infraestructuras de transporte (viarias, ferroviarias, aéreas y portuarias) del continente a fin de hacer frente a las limitaciones y obstáculos que experimenta el comercio intraafricano del lado de la oferta.

27. Las normas de origen son un instrumento necesario para implementar la liberalización preferencial del comercio. Por lo tanto, la forma en que se planteen en la

²⁶ UNCTAD, 2019.

Zona de Libre Comercio Continental Africana afectará directamente a la magnitud y la distribución de los beneficios económicos entre los Estados miembros y, en última instancia, a la voluntad política de los miembros de promover la integración regional y crear una comunidad económica africana. En este contexto, contar con normas de origen adecuadas puede aumentar los beneficios que obtienen los miembros y permitir el logro de resultados más inclusivos. No obstante, el diseño de las normas de origen no debería generar una situación en la que resulte más fácil y menos costoso comerciar con empresas de fuera del continente que de África. Ello socavaría los fundamentos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

28. Para aplicar las normas de origen de una manera imparcial y sin tropiezos es necesario que las empresas y las autoridades aduaneras cuenten con capacidades institucionales y organizativas adecuadas. Esto se vuelve más necesario conforme las normas de origen se hacen más complejas y la certificación más difícil. En África, la complejidad de los regímenes de normas de origen y de los procedimientos de certificación pertinentes varía. En varios casos, la pertenencia a más de una comunidad económica regional y el solapamiento de regímenes concurrentes acreditan el grado de complejidad.

29. Las conclusiones del informe refuerzan las informaciones que sugieren que la Zona de Libre Comercio Continental Africana podría representar un punto de inflexión para las perspectivas de desarrollo de África por, al menos, tres razones. En primer lugar, dado que los aranceles del régimen de la nación más favorecida son relativamente elevados en todas las cadenas de valor examinadas y que la mayor parte de los intercambios comerciales entre las comunidades económicas regionales se realizan con arreglo a ese régimen, hay posibilidad de aplicar a todos los exportadores de África márgenes preferenciales considerables. En segundo lugar, en las cadenas de valor basadas en los productos básicos (por ejemplo, las del cacao, el algodón y el té), corregir la fragmentación del mercado africano entre las comunidades económicas regionales podría contribuir en gran medida a un mejor aprovechamiento de las complementariedades comerciales, lo que presentaría oportunidades para aumentar la adición de valor en el continente. En tercer lugar, como demuestra el Informe sobre el desarrollo económico en África 2019 en lo referente a la cadena de valor del sector del automóvil, la orientación estratégica hacia el exterior, en este caso a nivel regional, podría contribuir a aumentar la viabilidad de las cadenas de valor que dependen en gran medida de las economías de escala. La consolidación de una masa crítica de posibles clientes podría ayudar a atraer fabricantes de equipos originales, lo que serviría de incentivo para intensificar la participación de los países de África en actividades relacionadas con los proveedores de los niveles inferiores.

III. Recomendaciones en materia de políticas

30. La creación de un mercado único de 1.300 millones de personas genera oportunidades de comercio y crecimiento para las empresas de todo el continente. No obstante, el comercio no se traduce automáticamente en un desarrollo más inclusivo y sostenible ni en mayores niveles de empleo. Al configurar el espacio en el que operan las cadenas de valor regionales, unas normas de origen bien diseñadas pueden contribuir a que la expansión del comercio desemboque en un aumento del empleo decente, lo cual, a su vez, puede ayudar a trazar una senda de crecimiento más inclusiva. Lograr la combinación adecuada de normas de origen e instrumentos de política industrial específicos para cada sector es crucial para alcanzar estos objetivos. Lo ideal sería que las decisiones en materia de políticas se basaran en una evaluación cuidadosa de los efectos directos e indirectos que el comercio tiene a nivel sectorial en el mercado de trabajo de cada país miembro. A falta de esos estudios, los encargados de formular políticas podrían apoyarse en los conocimientos existentes sobre las características de los efectos laborales en cada sector. Por ejemplo, el sector textil puede asociarse con una proporción elevada de empleo femenino.

31. Las normas de origen de la Zona de Libre Comercio Continental Africana serán las que abran la puerta a la integración regional del continente. Si no se conciben correctamente, las normas de origen podrían mermar los beneficios de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, lo que daría lugar a bajos índices de utilización de las

preferencias comerciales. En cambio, si se formulan de manera adecuada, podrían aumentar el valor comercial en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana y contribuir a la transformación estructural. Las normas de origen no son suficientes por sí solas para impulsar el comercio intraafricano, ya que los incentivos para comerciar con un producto determinado dependen de la interacción entre los precios relativos (ajustados en función de la calidad); los márgenes preferenciales (los estudios parecen indicar que, para que los acuerdos de comercio preferencial se utilicen, se requieren márgenes de, al menos, entre un 4,0 % y un 4,5 % para justificar los costos que conlleva el cumplimiento de las normas; véase el capítulo 2); y la oferta o la capacidad de obtener productos dentro de la zona en la que se aplica el trato preferencial. Por eso, la relación entre los aranceles y las normas de origen es importante e indisoluble. No obstante, la infrautilización de las preferencias no siempre es resultado del mal diseño de las normas de origen, sino que también puede estar causada por el hecho de que las preferencias sean insuficientes (por ejemplo, si los aranceles de la nación más favorecida son bajos) o por la existencia de varios acuerdos comerciales entre dos socios (por ejemplo, las exportaciones de los países africanos a los Estados Unidos conforme a la Ley sobre Crecimiento y Oportunidad de África y al Sistema Generalizado de Preferencias; véase UNCTAD, 2019).

32. Las normas de origen acordadas para la Zona de Libre Comercio Continental Africana influirán en la decisión que adopten las empresas de solicitar o no un trato preferencial, lo cual dependerá de los costos que acarree el cumplimiento del contenido técnico de las normas, así como de los requisitos relativos al procedimiento y la documentación. Además, los costos fijos del cumplimiento de las normas de origen (por ejemplo, para obtener los documentos necesarios) podrían afectar desproporcionadamente a las pequeñas y medianas empresas, que presentan menores volúmenes comerciales que las de gran tamaño. Esos factores, a su vez, también son importantes a la hora de determinar las pautas de inversión y aprovisionamiento de productos, lo cual influye no solo en el margen intensivo (los cambios en el nivel de los flujos comerciales existentes), sino también en el margen extensivo (la diversificación de los productos y los mercados).

33. El impacto de las normas de origen depende del contexto, y varía no solo en función del país y de su nivel de desarrollo, sino también del sector, de la estructura insumo-producto que este tenga, de la complejidad de los procesos de producción y de las características de gobernanza y geográficas de las cadenas de valor conexas. Por lo tanto, para formular normas de origen es indispensable conocer a fondo los sectores productivos implicados y tomar debidamente en consideración las asimetrías estructurales que existen entre los países de la Zona de Libre Comercio Continental Africana. Las normas de origen no deberían ser inamovibles, sino que deberían poder ajustarse a nivel regional y mundial.

34. Independientemente del nivel técnico de restricción acordado, las disposiciones de las normas de origen deberían formularse y aplicarse de forma que se minimicen los obstáculos y la incertidumbre para las empresas, reduciendo así los costos vinculados al cumplimiento. Esto implica la creación de normas de origen simples, transparentes, previsibles y que faciliten el comercio para las empresas y los operadores comerciales²⁷.

35. El aumento de la convergencia regulatoria en relación con las normas de origen podría reducir las complejidades a las que se enfrentan las empresas en África, que de otro modo tendrían que cumplir distintos requisitos. Dada la multitud de comunidades económicas regionales y acuerdos de comercio preferencial que existen en la región, la convergencia regulatoria podría disminuir considerablemente los costos totales de las transacciones y prevenir el arbitraje regulatorio.

36. Para garantizar unos resultados inclusivos, probablemente será necesario cierto grado de flexibilidad en la preparación y aplicación de las normas de origen, habida cuenta de la diversidad de las economías en la Zona de Libre Comercio Continental Africana y la gran variedad de agentes económicos implicados. Por ejemplo, prever un régimen de normas de origen simplificado para los cargamentos cuyo valor se encuentre por debajo de un umbral determinado podría ser una buena forma de apoyar a las personas que se dedican

²⁷ UNCTAD, 2019.

al comercio transfronterizo a pequeña escala, tal como se ilustra en relación con el Mercado Común para África Oriental y Meridional²⁸.

37. La norma de tolerancia, que permite el uso de un porcentaje máximo específico de materiales no originarios sin que eso afecte al carácter de originario, podría contribuir a reducir los costos vinculados al cumplimiento de las normas de origen. También pueden contemplarse flexibilidades similares para productos que normalmente están sujetos al criterio “enteramente obtenido”, como el chocolate y el té, que podrían requerir el uso de pequeñas cantidades de variedades no originarias para conseguir cierto nivel de calidad. Las normas de acumulación y absorción, por otro lado, desempeñan un papel importante en las cadenas de valor largas y complejas, en las cuales el comercio de productos intermedios es más importante.

38. Introducir la posibilidad de aplicar criterios alternativos para determinar el carácter de originario, como los criterios basados en el cambio de la clasificación arancelaria y en el porcentaje *ad valorem*, puede dar margen a las empresas heterogéneas para elegir las estrategias de cumplimiento que mejor se ajusten a sus necesidades. Esto estaría en consonancia con la práctica actual de varias comunidades económicas regionales de África, y posiblemente reduciría la divergencia regulatoria.

39. La existencia de márgenes preferenciales elevados para el hilo y las telas de algodón en África, en combinación con un enfoque de transformación única, podría establecer un vínculo entre el objetivo de impulsar el comercio intraafricano de productos que se utilizan en las fases iniciales de la cadena, como los productos textiles de algodón, y la obtención de algunos de los beneficios de la Zona de Libre Comercio Continental Africana por parte de los exportadores más débiles de prendas de vestir. Sin embargo, exportar productos transformados confeccionados con productos intermedios importados de fuera de África no será suficiente para que el continente pueda cumplir el plan de creación de empleo y reducción de la pobreza. Tal como defiende la UNCTAD, África debería dar respuesta a la continua dependencia de los productos básicos para no perder tantas oportunidades a consecuencia de la exportación de materias primas. Al englobar los distintos corredores entre las diversas comunidades económicas regionales, la Zona de Libre Comercio Continental Africana ofrece numerosas posibilidades para aprovechar esas oportunidades en muchos sectores²⁹.

40. Los niveles de protección que se ofrecen a sectores concretos podrían calibrarse mejor seleccionando adecuadamente las listas arancelarias (es decir, para productos sensibles y productos excluidos) que aplicando normas de origen restrictivas, pues es probable que los sectores sensibles difieran según el país.

41. El aumento de las capacidades institucionales, en particular las de las autoridades aduaneras, es fundamental para asegurar que las normas de origen acordadas se apliquen de manera imparcial, transparente, previsible, coherente y que no tenga efectos en el comercio. Otras iniciativas similares podrían complementarse con inversiones proporcionales en actividades de capacitación e infraestructura material, en particular en los puestos fronterizos remotos. También podría establecerse una escuela de aduanas en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana para intercambiar las mejores prácticas en materia de aduanas, impuestos especiales y comercio internacional.

42. Aprovechar la tecnología de la información y las comunicaciones podría reportar beneficios al aumentar la transparencia y reducir los costos vinculados al cumplimiento. Por ejemplo, se podría crear una plataforma en línea de comercio intraafricano que permita acceder con facilidad a un repositorio de las disposiciones de las normas de origen vigentes en África en el marco de la Zona de Libre Comercio Continental Africana y de las comunidades económicas regionales.

43. La celebración de consultas con las partes interesadas, incluido el sector privado, desde asociaciones empresariales hasta sindicatos, pasando por asociaciones de agricultores, desempeña una función fundamental en las negociaciones, pues sirve como

²⁸ Véase UNCTAD, 2019.

²⁹ UNCTAD, 2019.

fuente de información sobre las dinámicas sectoriales y los efectos prácticos de la reglamentación. El establecimiento periódico de plataformas para el diálogo entre los sectores público y privado puede ser valioso para detectar las dificultades que existen a la hora de poner en marcha la Zona de Libre Comercio Continental Africana y evaluar con regularidad los efectos que tiene.

44. De cara al futuro, el Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana contiene una disposición relativa a su futura revisión. Por lo que respecta a las normas de origen, independientemente del resultado de las negociaciones en curso, esas oportunidades de revisión podrían aprovecharse para dedicar tiempo a evaluar exhaustivamente las repercusiones que puede tener el establecimiento gradual de requisitos más estrictos en un conjunto limitado de sectores estratégicos. Por ejemplo, dadas las consideraciones estratégicas recogidas en la Hoja de Ruta Panafricana sobre el Algodón³⁰, es probable que las partes interesadas del sector del algodón acojan con satisfacción los futuros cambios en ese sentido³¹. En términos más generales, la creación de un vínculo más fuerte entre las materias primas y la transformación podría incentivar más el aumento de la productividad y la competitividad en el nivel de la producción, en consonancia con la idea consagrada en la Declaración de Malabo sobre la Aceleración del Crecimiento y la Transformación de la Agricultura en pro de la Prosperidad Común y la Mejora de los Medios de Vida³² y en la Visión Estratégica de la Minería en África formulada en 2009 por la Unión Africana. En la esfera institucional, cabe señalar el liderazgo de la Comisión de la Unión Africana a la hora de facilitar el proceso que condujo a la firma del Acuerdo por el que se Establece la Zona de Libre Comercio Continental Africana y a la agilización del proceso de ratificación. Ese impulso es un buen indicio de la probabilidad de que se preste más atención al fomento de la capacidad institucional en la fase de implementación de la Zona de Libre Comercio Continental Africana.

³⁰ UNCTAD, 2014, *Pan-African Cotton Road Map: A Continental Strategy to Strengthen Regional Cotton Value Chains for Poverty Reduction and Food Security* (publicación de las Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra).

³¹ UNCTAD, 2019.

³² Unión Africana, 2014, *Malabo Declaration on Accelerated Agricultural Growth and Transformation for Shared Prosperity and Improved Livelihoods*, Addis Abeba.