

África en la encrucijada del comercio internacional

*Por Victor Tellería**

Cuando hablamos del continente africano, es común que mentalicemos la imagen de una geografía encerrada en una encrucijada política y económica; un espacio cuya presencia está devaluada internacionalmente, con amplias posibilidades de crecimiento frustradas, ya sea a consecuencia del intervencionismo autoritario o de la adopción de estrategias de desarrollo equívocamente orientadas; como un gran continente silencioso.

Pensamos en una amplitud compleja y heterogénea que, muy a su pesar, carga con las consecuencias de haber sido durante largo tiempo objeto de políticas diversas con resultados dispares. Su esfuerzo de integración con la economía mundial aún no logra que el continente pueda despojarse de los vínculos y legados coloniales, donde durante las últimas décadas se han entremezclado el crecimiento, en algunos de sus países con guerras tribales, en otros.

En la década del sesenta, después del proceso de descolonización e independencia, se produjo un comienzo de competen-

* Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones internacionales (UCA). Funcionario de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Nación. Profesor adjunto a cargo de Política Comercial Exterior (Ciencias Políticas – UCA).

cia Este-Oeste protagonizado por las grandes potencias y sus aliados. El objetivo era inclinar a este continente -de enormes riquezas potenciales- en favor de uno u otro bloque. Así fue que hubo países como Francia e Inglaterra, que se mostraron activos al momento de esbozar planes de desarrollo. Otros, como China y la ex Unión Soviética, con ambiciones diferentes, iniciaron vastos procesos revolucionarios. Ya entrada la década del setenta el forcejeo de los grandes se fue desplazando paulatinamente a otros ámbitos de la guerra fría. La única coincidencia entre las diferentes estrategias económicas postcoloniales consistió en el reconocimiento de que las posibilidades de crecimiento se asentaban en la explotación de sus ventajas comparativas en cuanto a recursos naturales, sobre cuya base debía girar el proceso productivo.

A partir de entonces parecía que África quedaría librada a su propia suerte, de modo que nadie se esmeraría por captarla. Pasaba a ser un territorio congelado dentro del juego estratégico mundial. En otras palabras, África quedaba librada a una independencia sin tutorías. Si bien su ingreso a la comunidad internacional en término de Estados Independientes es reciente, fue durante la década del sesenta que el continente comenzó a irrumpir en el mundo, con una ola de Estados que trataban de acceder a un nuevo status. Así, con gran esfuerzo y con diferente ritmo, fue sobreviviendo al avance del tiempo con la llegada tardía de extraños procesos democráticos. Se fueron alternando diferentes ensayos, desde socialismos ortodoxos, como los de Mozambique y Angola, pasando por nacionalismos tribales, hasta la fundación de imperios napoleónicos. Parecía una gran puja entre la fuerza de la locura y la madurez de la razón. Eran las ocurrencias de un mundo desconocido. ¿Quedaba África condenada a su independencia?

Es verdad que algún intelectual con cierta audacia había anunciado el triunfo de la democracia en el mundo, pero el proceso en África parecía, al igual que en otras partes, una

suerte de síntoma de esta nueva etapa signada por el fin de la historia.

Primero alcanzó ese lauro la África francófona, por las presiones de Francia y organismos financieros internacionales; más tarde lo alcanzó la ex África marxista, como consecuencia natural de su derrumbe ideológico; finalmente, la buena nueva de los aires democráticos se extendió al resto del continente en respuesta a demandas multisectoriales. Así como durante los años sesenta la palabra mágica fue "Independencia", en los noventa lo será la palabra "Democracia".

Este devenir de un gran "todo" que buscaba asomarse a su propia liberación tuvo, para algunos estudiosos, elementos positivos arrastrados de su pasado de dependencia. Uno de ellos, para quien los nuevos aires fueron consecuencia de cambios positivos alejados y remotos, es Anthony Atmore, quien sostiene en su historia sobre África, que "la vida de los individuos y la de los estados africanos está enraizada en los usos, las costumbres y las ideas políticas y religiosas del pasado. Pero el período de dominación extranjera, aunque medido a escala histórica, fue un interludio de corta duración que cambió radicalmente la dirección y el ímpetu del destino africano".

Esto fue reconocido también por el nacionalista rodhésio Ndabaning Sithole, quien encontró elementos positivos en un pasado, para muchos oscuro, que le "*dio a África un nuevo y vigoroso modelo industrial, una nueva conciencia social, nuevas ideas y visiones. Creó un nuevo ambiente. Terminó con muchas barreras y divisiones tribales y lingüísticas. Es digna de alabanza su obra en pro del nacionalismo africano*", y termina sentenciando, "*sólo un ciego podría no ver el hecho de que el colonialismo ha estimulado y plasmado ese nacionalismo*".

No obstante estas ventajas, hoy África se encuentra entre aquellas regiones que durante los últimos años ha sufrido una disminución de su participación en las corrientes de intercambio mundial y en la consecuente desigual distribución de bene-

ficios. Es sabido que durante las últimas décadas, el mundo se ha beneficiado con un incremento sistemático a través del intercambio de bienes y servicios. Hubo un aumento del valor y del volumen de lo comercializado, sobre todo durante las décadas del ochenta y del noventa, siendo muchos los países en vías de desarrollo que se beneficiaron con esta bonanza. África, desgraciadamente, fue una de esas regiones cuyos dividendos han resultado mínimos en la distribución de los beneficios desde el punto de vista del comercio y de las inversiones.

Haciendo un poco de historia podríamos afirmar que, durante el período comprendido entre los años 1965 y 1973, los ingresos provenientes de las exportaciones crecieron considerablemente en el África al sur del Sahara, alcanzando una media superior al 15 por ciento al año. Las exportaciones aumentaron gracias al crecimiento de los productos básicos como el té, el café y el cacao, siendo favorecidos por un tratamiento comercial más favorable por parte de las antiguas potencias coloniales.

Un factor desfavorable estuvo constituido por el aumento de los precios del petróleo en el año 1973, lo que produjo un efecto particularmente negativo en África, dado que la vulnerabilidad a las influencias externas era mayor que en otras regiones en desarrollo, con excepción, naturalmente, de aquellos que eran exportadores de crudo. En rigor de verdad, los países que registraron una disminución en las tasas de crecimiento entre los años 1973 y 1980, fueron muchos más numerosos que en otras regiones en desarrollo, donde el desplome se produjo, principalmente, a principios de la década del ochenta.

Según las Naciones Unidas, el incremento mundial en los intercambios -antes señalado- se reflejó en una tasa de crecimiento anual de algo más del 6 por ciento, mientras que las exportaciones africanas experimentaron una disminución media anual del 1 por ciento. A modo de comparación, podríamos sostener que Asia y América Latina tuvieron tasas de crecimiento más

sólidas -del 7 y 5 por ciento respectivamente-. Esto significa que el continente se ha situado en un lugar marginal dentro de la economía mundial, sobre todo África Subsahariana. Por ejemplo, en el año 1995 el valor de las exportaciones totales de mercancías de esta región, incluida Sudáfrica, era de 73.000 millones de dólares -28.000 millones corresponden sólo a Sudáfrica-, cifra cercana a la de Malasia con 74.000 millones de dólares, aunque visiblemente inferior a los 125.000 millones de la República de Corea.

Es cierto que África en general, tuvo un crecimiento bastante fuerte desde mediados de la década del sesenta hasta la primera crisis del petróleo; y aunque el aumento del Producto Bruto Interno en el África Subsahariana fue más rápido, resultó inferior al de otras regiones en desarrollo, con excepción del África meridional, durante el mismo período. Sin embargo hubo considerables diferencias en cuanto al crecimiento entre los países del África al sur del Sahara, con tasas medias que oscilaban entre el 0,5 por ciento anual, como en el Chad, y el 14,7 por ciento anual en Botswana. Otros países experimentaron fuertes estancamientos, principalmente aquellos que carecían de los recursos naturales solicitados en los países desarrollados. Por otro lado, surgió un grupo de países que obtuvieron excelentes resultados durante este período, con tasas de crecimiento comparables a las de las economías más eficientes de otras partes del mundo en desarrollo. En este grupo, constituido por ocho países, seis de ellos alcanzaron tasas de crecimiento superiores al 8 por ciento anual -Botswana, Burundi, Cote d'Ivoire, Kenya, Nigeria y Zimbabwe- y dos, alcanzaron tasas de crecimiento de más del 6 por ciento -Congo y Gabón-.

Más recientemente, en el período comprendido entre los años 1980 y 1994, se experimentó un marcado deterioro en el rendimiento de la mayor parte de los países de África Subsahariana. La población creció más rápidamente que la producción, lo que produjo una caída media de los ingresos por habitante del 0,6

por ciento anual. Por cada país que experimentó un crecimiento positivo del producto por persona durante el período comprendido entre los años 1980 y 1994, dos experimentaron índices negativos de crecimiento por habitante. De hecho, sólo nueve países alcanzaron un crecimiento positivo por persona, y de éstos, solamente en Botswana y en Mauricio, el crecimiento bastó para hacer frente a los retos del desarrollo económico y la reducción de la pobreza. El hecho de que importantes economías del período anterior registraran también índices negativos de crecimiento, pone aún más de relieve la falta de continuidad –tan perjudicial– en los resultados del crecimiento en África.

Una consecuencia inmediata del hecho antes mencionado, está determinada por la reducción de las importaciones. Dada la dependencia de los países africanos al Sur del Sahara, el ingreso de bienes de capital y productos intermedios y las bajas tasas de productividad, las exportaciones han sido incididas negativamente. La composición de éstas, en gran medida, emerge como un reflejo de problemas estructurales subyacentes en las economías africanas, en especial en sus dotaciones de mano de obra, capital humano y físico y en los recursos naturales, que hicieron que África quedara más a la zaga que otras regiones en desarrollo. A esto habría que sumarle los altibajos en los precios de los commodities en el mercado internacional, la autosuficiencia alimentaria en el mundo desarrollado y la sustitución de las ventajas comparativas. Estas asimetrías en la dotación de factores productivos han contribuido en gran medida a determinar la estructura de las exportaciones.

África no logró ajustarse a un entorno externo cada vez más hostil caracterizado por un deterioro de la relación de intercambio. Efectivamente, los precios mundiales de los productos básicos exportados por África Subsahariana, alcanzaron los niveles históricamente más bajos a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. En términos reales, los precios de dos de los

principales productos básicos de exportación, como son el café y el cacao, disminuyeron, con relación a los niveles alcanzados en la década del cincuenta, que fue cercano al 40 por ciento.

La relación de intercambio de los países no productores de petróleo de esta región disminuyó en más de un tercio entre los años 1977 y 1993, en comparación con una disminución de aproximadamente el 20 por ciento para otros países no productores en desarrollo. Por consiguiente, en 1993, los países del África Subsahariana habían necesitado aumentar el volumen de sus exportaciones en más del 50 por ciento, respecto de su nivel del año 1977, para poder importar el mismo volumen de mercancías que en ese año. En verdad, los volúmenes de las exportaciones habían aumentado, pero no lo suficiente como para compensar este deterioro. En algunos casos, como sucedió con el cacao, el logro de un aumento de los volúmenes exportados resultó contraproducente al acentuarse la depresión de los precios.

De acuerdo con información de organismos de cooperación, de los 29 países no productores de petróleo de la región, sólo dos, Mauricio y Zimbabwe, no experimentaron pérdidas en la relación de intercambio entre los años 1977 y 1993, mientras que en dieciséis países de los restantes veintisiete, esas pérdidas superaron el 30 por ciento. De estos veintisiete, solamente seis –Benin, Camerún, Cote d'Ivoire, Mauritania, Níger y Rwanda– pudieron compensar la caída de los precios de exportación mediante la ampliación de los volúmenes exportados.

Un factor coadyuvante, en cuanto a la consolidación de este estancamiento, radica en que su oferta exportable consta de un alto porcentaje de productos básicos –más del 60 por ciento–, muy por encima del porcentaje perteneciente al mundo en general –menos del 25 por ciento–, con el agravante de tratarse de productos que están experimentando una floja demanda mundial y una disminución en los precios. En el mercado hubo una considerable pérdida de participación de productos consi-

derados esenciales para la región. En el caso del cobre, la madera y el café, de aproximadamente un 40 por ciento, en el caso del mineral de hierro del 60 por ciento y en el caso del algodón y el cacao, la pérdida de participación fue del 30 por ciento.

Esta situación tiende a agravarse en la medida en que África demuestre no tener capacidad para ampliar su oferta de exportación con productos alternativos y con mayor valor agregado; situación más clara en el caso de sus competidores asiáticos y latinoamericanos, que consiguieron incrementar su ventaja comparativa a través de la inversión y la reducción de costos.

Esto contribuye a configurar una idea de lo complejo que se vuelve el desarrollo cuando se trata de sociedades con abundantes limitaciones. Ya Hume en el siglo XVIII, había hecho hincapié en esta situación, haciendo referencia a los condicionamientos que un Estado posee en su crecimiento cuando está muy ligado a la pobreza.

Podemos agregar que, siempre, la idea de desarrollo aparece asociada indiscutiblemente al crecimiento. Esto ha sido en todas las sociedades una suerte de idea teleológica, como si los medios estuviesen predeterminados por el fin que se pretende conseguir.

Esta situación, donde el crecimiento es ambicionado como una idea preconcebida, desgraciadamente parece resistirse a ingresar en África. Esto implica que esta parte del mundo debería concentrar su esfuerzo en la aplicación de políticas promovedoras de crecimiento, más que en la liberalización del comercio. Carece de sentido hablar de absoluta liberalización comercial en esta parte del mundo, cuando sabemos que resulta poco probable que un régimen comercial liberal genere por sí mismo mayor volumen de comercio si no va acompañado de una aceleración del crecimiento económico.

Para que África pueda acceder a los beneficios que brinda el incremento de los intercambios, resulta fundamental que sus países puedan incorporarse a los sectores en expansión del co-

mercio internacional, tarea nada sencilla dada las limitaciones antes comentadas. Si debemos reconocer que durante los últimos años y frente a un mundo cada vez más competitivo y adverso, los países africanos han hecho el esfuerzo, con diferente grado de intensidad y compromiso, por promover estrategias comerciales a través de incipientes procesos de integración regional –tarea por cierto aún no concluida– como una forma de insertarse en el mundo en mejores condiciones. Comprendieron que, dentro del contexto regional, podía llegar a resultar rentable reagruparse para enfrentar, desde una posición de mayor fuerza, las presiones generadas por la competencia a nivel mundial.

Respecto de nuestro país, podríamos afirmar que se están haciendo esfuerzos por tratar de incrementar corrientes de comercio que son algo significativas en el intercambio con Sudáfrica, pero casi insignificantes en el intercambio con el resto del continente. Podríamos hacer volar la imaginación y pensar hasta en una alianza casi natural entre nuestra región y los países de África Occidental, de forma tal de alcanzar una amplia complementación. Se cree que África logró incorporarse al sistema económico mundial en los confines del siglo XVII merced a las factorías, el tráfico de esclavos y la búsqueda de oro y marfil. Históricamente se considera que uno de los primeros contactos comerciales entre lo que es hoy Argentina y el continente africano, fue alrededor del año 1608, a través del envío de tasajo a Angola, seguramente utilizado para la alimentación de los esclavos que vinieron a América. Hasta la Guinea Ecuatorial, colonizada por España –y la única de habla hispánica en ese continente– dependió, en un momento de su historia, de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Si bien el crecimiento en la etapa postcolonial estuvo impulsado por un fuerte desenvolvimiento de las inversiones, lo anteriormente descrito, signado por un cuadro comercial algo desfavorable, puede hacerse extensivo al continente como polo

receptor de inversiones. Cuando se habla corrientemente del incremento en los niveles de vida, se dice que el mismo está atado a un crecimiento sostenido de la productividad, y es la inversión la que aparece aquí como condición necesaria para poder acceder a altos niveles de productividad.

Durante el período previo a la independencia, la inversión se había limitado principalmente a la extracción de minerales y petróleo y, en algunos casos, a la producción de bienes de consumo corriente. Esta estructura se mantuvo después de esta etapa, buscando atraer nuevas inversiones hacia industrias incipientes con medidas proteccionistas. Así fue como entre los años sesenta y setenta el volumen de la inversión extranjera directa demostró un importante crecimiento, pasando de menos del 14 por ciento del PBI en 1965, a más del 18 por ciento en 1973, para el conjunto de la región.

Las inversiones han tenido en su mayor parte una estrecha relación con el rendimiento de las exportaciones. Este marcado nexo entre inversión y exportación estuvo ligado a un incremento de la actividad industrial, con un aumento medio del producto del 11 por ciento al año, comparado al 7 por ciento de África Subsahariana en conjunto. No obstante hay que reconocer que la diversificación de las exportaciones fue bastante limitada.

Más recientemente, podemos afirmar que, si analizamos el volumen total de inversión extranjera directa (IED), el mismo fue de 3.233 billones de dólares en 1996, con una tasa de crecimiento anual del 24 por ciento en el período 1986-1990 y del 17 por ciento en el período 1991-1996. De este volumen lo ingresado a África significó únicamente el 1,4 por ciento en el año 1996, bastante menos del 11 por ciento que ingresó a América Latina. El grueso de estas corrientes tiene como principales protagonistas y receptores a los países desarrollados, con un 63 por ciento de ingreso anual, aproximadamente, centralizándose el 80 por ciento en menos de una docena de países.

Debemos reconocer que la expansión de las inversiones se ha visto favorecida, entre otras cosas, por el rol desempeñado por las empresas transnacionales. En este ítem, gran parte del continente aparece como deficitaria. Comparada con otras regiones en desarrollo, en África Subsahariana, el capitalismo autóctono se desarrolló tardíamente. Esto la ha imposibilitado disponer de un sector empresarial moderno, a causa de la desconfianza que tuvieron los gobiernos hacia las empresas de sus propios países, cuyos propietarios o directivos eran personas pertenecientes a minorías étnicas o a nacionales de la antigua potencia colonial. En otros casos, el Estado se manifestó renuente a ir cediendo gradualmente parte de su poder económico a una industria incipiente que gozaba de cierta autonomía.

Es cierto que algunos países de África en su evolución han demostrado tener indicadores que parecen situarlos próximos a occidentalizarse culturalmente más rápidamente que otras regiones, pero lo cierto es que su evolución ha sido lenta, si se la observa en términos de modernización económica. Existen factores desestabilizantes en lo económico y social, a lo que cabría sumarle un continuo deterioro ambiental como fuente de empobrecimiento permanente. Según datos científicos, en el África Subsahariana, 65 millones de hectáreas de tierras productivas se han convertido en desierto en los últimos cincuenta años.

El nuevo mundo que emerge de la posguerra fría pareciera ser más propenso a la cooperación y la competencia, haciendo que cada uno sea responsable de su propio destino dentro de este mosaico. ¿Qué lugar ocupa África dentro de este nuevo mapa mundial?. ¿Puede ajustarse por sí sola a este proceso?. Nelson Mandela lo vio con claridad cuando sostuvo que “en la historia de las naciones, sucesivas generaciones han dejado su marca en función de su capacidad para apreciar los momentos críticos y aprovechar la ocasión con decisión y creatividad. Se logrará una vida nueva y mejor sólo si renunciamos a la tenta-

ción de avanzar despreocupadamente hacia el futuro, sólo si aprovechamos plenamente las oportunidades que se nos ofrecen”.

¿Habrá llegado la oportunidad?. ¿Cómo África puede tener acceso y participación en decisiones en las que el poder está más concentrado en aquellos que pueden producir, controlar y difundir las nuevas tecnologías de manera más eficaz?. A medida que nos acercamos a la desconocida frontera del siglo XXI, tenemos la sensación de que, por un lado, el mundo deviene más estrecho e interdependiente, y por otro, más distante, irregular e injusto.

Quizás el futuro inmediato resulte poco alentador para este continente, ante la presencia de un contexto que amenaza con congelar en el tiempo un cuadro desfavorable. Pareciera que la fuerza del progreso no alcanza para equilibrar desigualdades, emparejar oportunidades y enterrar perturbaciones. Además, las actuales normas comerciales, reflejadas a través de la Organización Mundial del Comercio, imponen cierta carga adicional a países como los africanos que necesitan crear capacidad marginal para proteger sus propios intereses nacionales. Estos países no tienen todavía capacidad para negociar con cierta suficiencia y participar activamente en el proceso comercial multilateral.

Si bien es cierto que África recibe, por su propia situación, un trato preferencial en el marco de la Convención de Lomé y beneficios unilaterales a través del sistema generalizado de preferencias, también es cierto que de esta estructura participan casi todos los países, pero su diseño responde todavía a la influencia de los países industrializados. Existen beneficios que adolecen de limitaciones y que en la práctica terminan brindando una base dudosa. Hay tendencias inquietantes que se ven reforzadas por la presión del mundo desarrollado que trata de valorizar, en el marco de esta guerra comercial, sectores de mayor interés que ven sólo en África un potencial mercado.

El Acuerdo de Marrakech, por el cual concluyó la Ronda Uruguay del GATT, y se estableció la Organización Mundial del Comercio, reconoce objetivos nobles y justos al buscar relaciones comerciales más equitativas y simétricas. Pero también implica una limitación en la autonomía normativa en países como los que nos ocupan, al restringir ciertas prácticas comerciales para promover los intercambios. Además, es el mundo desarrollado el que propone en el seno de la Organización las iniciativas más dinámicas, que van mucho más allá de la simple ampliación de los mercados para sus manufacturas, como es el caso de la provisión de servicios y la protección de las inversiones.

La situación descrita, sin ser rigurosa, señala un cuadro bastante complejo, donde juegan un papel central ciertas actitudes culturales que aparecen como el principal obstáculo para arribar a una economía moderna de alta productividad. Esto hace ilusorio pensar en cambios acelerados en sociedades tradicionales como muchas de las que componen África, donde las posibilidades de crecimiento difieren notablemente según las idiosincrasias y aptitudes personales de pueblos tan variados.

Se presenta así un círculo vicioso de diferencias humanas y de carencias económicas difícil de romper. Las preguntas que se plantean son: si los pueblos de África están dispuestos a abandonar algunos principios básicos que integran su cultura con el fin de adaptarse a las exigencias de una mayor producción de bienes económicos y si el mundo desarrollado está dispuesto a revisar a fondo la manera con que mira al pobre continente.

Para que África se ayude, el mundo debe comprenderla y entenderla tal como es. Reconocer que, como toda sociedad, vive de sus propios mitos. Uno, ligado con la ascendencia, que no significa otra cosa que querer crecer partiendo del reconocimiento de su pasado rico y sacrificado; el otro, el de la finalidad, que apunta a darle sentido a su existencia y énfasis a su lucha por lograr un futuro mejor.

Nos viene a la memoria una reflexión de un profesor de la Universidad de Oxford durante la década del sesenta, que afirmó en una conferencia lo siguiente: “Quizá más adelante habrá una historia africana, pero en la actualidad no hay ninguna. No hay más que la historia del hombre blanco en África. El resto es oscuridad y la oscuridad no es un tema de la historia”. Podríamos agregar que, en parte, esta afirmación puede ser cierta, pero debemos reconocer que África no se rinde en su lucha por “querer ser” y esto debe ser reconocido por el mundo. África debe prepararse para enfrentar un futuro mejor defendiendo su propio pasado y no rechazándolo, porque a veces el rechazo del propio pretérito ayuda a sabotear el futuro.

Referencias

- ATMORE, Roland Oliver Anthony. “*África desde 1800*”. Editorial Francisco de Aguirre S.A. Buenos Aires. 1977.
- Acta Final de la Reunión de Marrakech (Ronda Uruguay – OMC). Diciembre 1994.
- LAL DAS, Bhagirath. “*Reubicación de los países en desarrollo en la OMC*”. Cooperación Sur. PNUD, n° 2, 1998.
- OYEJIDE, Ademola. “*África, Asia y la dialéctica de la mundialización*”. Cooperación Sur. PNUD, n° 2, 1998.
- “Informe sobre el Comercio de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo”. UNCTAD/TDR/1998 (vol. III). Agosto 1998.