Zona de Libre Comercio Africana: ¿euforia, sudor o lágrimas?

Borja Monreal

Caminos que transportan mercancías en la frontera entre Ghana y Costa de Marfil. Sia Kambou/AFP/GettyImages

Por qué el camino hacia la integración tras la firma del acuerdo no será fácil y conllevará importantes dilemas.

Todavía abrumados por el aluvión de medidas proteccionistas anunciadas por el Presidente estadounidense, Donald Trump, y en medio de una guerra comercial con consecuencias imprevisibles, el continente africano parece apuntar justo en la dirección opuesta.

Cuando el pasado marzo se hizo pública la firma del tratado de la Zona de Libre Comercio Africana (AfCFTA en sus siglas en inglés), la noticia pilló a contrapié incluso a muchos de los técnicos de los ministerios de comercios de los países firmantes. Al mismo tiempo en que se impulsaba el Acuerdo Tripartito (que busca unificar criterios comerciales entre las tres zonas de libre comercio más importantes de África: East African Community (EAC), Common Market for East and Southern Africa (COMESA) y Southern African Development Community (SADC), aparecía una iniciativa cuyas rondas de negociación se comprometieron en 2012 pero que dieron inicio a mediados de 2015 y se habían llevado de manera extremadamente discreta.

Al instante, medios nacionales e internacionales se hicieron eco de la noticia: la Zona de Libre Comercio más grande del mundo acababa de nacer en África. El continente, con 54 países, 1,200 millones de personas y 2 billones de dólares de Producto Interior Bruto Agregado podía unirse en un mismo mercado. Acto seguido, los mismos medios reprodujeron los datos que tanto la Comisión Económica de Naciones Unidas para África (UNECA) como la Conferencia de

Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) habían pronosticado sobre el futuro milagro africano que esta Zona de Libre Comercio (ZLC) podía provocar. Pero, como casi siempre, bajo la superficie se esconde una realidad mucho más compleja que requiere un análisis más pormenorizado si no queremos que esto se quede en un nuevo *bluff* del proceso de integración africano y en una nueva decepción de las promesas económicas del libre comercio.

Qué es el AfCFTA y qué supone

En realidad, es lo que parece: este acuerdo supone el inicio de un proceso de creación de una zona de libre comercio intraafricano que, en un futuro, unificaría el mercado y eliminaría los aranceles entre los 54 Estados del continente. En una primera fase, que alcanzaría lo acordado hasta ahora, los países se han comprometido a eliminar los aranceles al 90% de los productos. Posteriormente se abordará la liberalización de los servicios, las medidas no arancelarias, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual. Hasta el momento, con la reciente adhesión al tratado de Suráfrica, Burundi, Lesotho, Namibia y Sierra Leona, 49 países se han unido al acuerdo, con la excepción significativa de Nigeria, que por el momento se ha mantenido al margen debido a las enormes presiones internas de los *lobbies* industriales. El acuerdo entrará en vigor cuando 22 países lo ratifiquen en sus respectivos parlamentos, hecho que se espera se produzca a lo largo del 2019. A partir de este momento, empezará la hoja de ruta.

Lo cierto es que el primero de los compromisos tendrá más consecuencias políticas que prácticas: actualmente el arancel medio en el continente es del 6,1%, hecho que podría no alterarse sustancialmente si los países retiran el 90% de los aranceles y utilizan estratégicamente el restante 10%, manteniendo la protección a los productos que consideren estratégicos. Esta ha sido una de las claves a la hora de firmar el acuerdo: los países africanos quieren guardar un margen de maniobra para seguir protegiendo aquellos sectores con una sensibilidad especial para sus economías (generalmente vinculados a productos agrarios, agroindustria o a industrias de bajo valor añadido). En cualquier caso, lo cierto es que, en la actualidad, el comercio dentro del continente supone tan solo un 20% del total, frente al 62% de la UE, con lo que el margen de mejora es obvio.

Las promesas del acuerdo

Como suele suceder en estos casos, todo parece positivo en el camino hacia la liberalización. En su primer informe sobre esta cuestión, UNECA, uno de los organismos más influyentes para la definición de políticas públicas económicas en África, ha hecho públicos unos datos que destacan que el continente se beneficiará de un aumento del comercio interno de un 52,3% en 10 años y que este se doblará si se añaden las medidas no arancelarias. Del mismo modo, UNCTAD prevé unos resultados similares de producirse una liberalización completa del comercio. Además, los mismos informes destacan que los principales sectores beneficiados serán los industriales y que estos generarán un aumento sustancial de puestos de trabajo que acompañará un crecimiento anual del PIB africano de un 1,6%. En este sentido, cabe destacar que ningún país ha crecido sin abrirse progresivamente al comercio, pero en el caso africano, los aranceles son una condición necesaria pero no suficiente para garantizarlo. En primer lugar, cabe destacar que en África las medidas no arancelarias tienen una influencia mucho mayor en el comercio interno. Además, el pobre desarrollo de las infraestructuras de conexión interna es una barrera física que impide de facto el comercio transfronterizo. Por otro lado, el desarrollo de un área de libre comercio debe estar acompañada de una serie de medidas fundamentales a la

hora de evitar que los costes que impone el comercio no supongan un lastre para su propio desarrollo.

Efectos a corto plazo versus efectos a largo

Para entender esta cuestión es fundamental analizar cuándo llegan los beneficios del libre comercio. En este ámbito parece existir un acuerdo en que los beneficios se producen en el largo plazo. El académico Robert Baldwin, en un estudio realizado para el caso de Estados Unidos, destaca que existen unos costes de ajuste durante un periodo de al menos cinco años, durante los cuales los países deben hacer frente a una serie de presiones que pueden forzar cambios en las hojas de ruta trazadas. En el ámbito del sector público, la pérdida de recaudación de los aranceles es el factor más determinante. No obstante, el aumento de los costes de los servicios sociales y la necesidad de generar nuevas instituciones de apoyo son otras cuestiones de relevancia. En el ámbito del sector privado, la destrucción de empleo debido a la pérdida de competitividad de ciertos sectores, la presión sobre los salarios, los costes para adaptar la mano de obra y la amortización de capital desfasado son los principales costes que se imponen durante estos primeros años.

Quién lo gana y cómo se distribuye

En un mundo en el que la desigualdad es la norma, parece obvio pensar que los países se beneficiarán de manera desigual de esta apertura al comercio y que, incluso dentro de estos Estados los costes y los beneficios también se distribuirán de manera asimétrica. El experto Keneth Tanyi, en su análisis del continente hasta 2063, destaca que los países industrializados, como Suráfrica o Kenia, serán los más beneficiados con mucha diferencia. En este sentido, Mukhesa Kituyi, Secretario General de UNCTAD, subraya también que los Estados menos adelantados verán claramente mermadas sus recetas fiscales y probablemente pierdan parte de su capacidad industrial, y se verán obligados a reforzar más sus capacidades agrícolas para introducirse en cadenas de valor regionales en los estadios menos rentables de las mismas.

Pero las desigualdades también amenazarán al interior de los países, especialmente a la mano de obra menos cualificada. Distintos estudios demuestran que, a menor cualificación, la capacidad de movilidad intersectorial es también mucho más reducida, lo que puede provocar una destrucción de empleos de baja cualificación que generará malestar social. Por otro lado, en los Estados que se especialicen en los eslabones de menor valor añadido en las cadenas de valor regional se producirá inicialmente una presión sobre los salarios que pueden también complicar la situación. Además, esto puede provocar un aumento del sector informal de la economía, ya que los agentes económicos se ven obligados a recurrir a empresas no reguladas para sortear las regulaciones internacionales y disminuir costes para poder competir. La

mayoría de los estudios a este respecto apuntan que los procesos de liberalización del comercio en áreas regionales aumentan la presión para que lo países (¡y las personas!) con menos capacidades productivas se queden fuera de los beneficios que estos generan.

La liberalización no es un camino de rosas

Pese a la expectación levantada por el acuerdo, lo cierto es que por el momento la firma del 28 de marzo no pasa de un gesto político que puede o no tener consecuencias reales para el comercio africano. En primer lugar porque, como ya se ha destacado, el nivel de ambición inicial no garantiza prácticamente nada. En cómo se defina la liberalización progresiva del restante 10% de productos estará la clave de este descenso arancelario. Por otro lado, en el caso africano, el comercio interno se ve afectado mucho más por otros factores como las infraestructuras y las medidas no arancelarias, asuntos que todavía tienen que ser discutidos y que han sido el principal freno en otros procesos de integración en el continente. Por poner un ejemplo práctico, en 2016 Angola y Zambia firmaron un acuerdo bilateral de comercio que prometía explotar las complementariedades de dos economías que comparten 1.100 kilómetros de frontera. Dos años después, en una visita muy dura al terreno, no conseguimos cruzar ninguna frontera entre ambos países: no existía ninguna carretera transitable. Huelga decir que el comercio entre ambos Estados es todavía hoy irrisorio. Además, son múltiples los desafíos que es necesario sortear para conseguir hacer efectivo el acuerdo: las presiones sociales que se van a producir en muchos países pueden provocar cambios en las posiciones comerciales si no se garantizan políticas que permitan minimizar el impacto de la liberalización. A esto, se une que todo este proceso debe también adecuarse a los tiempos y las realidades de distintos procesos de integración que se simultanean en el continente, las Áreas de Libre Comercio son múltiples y sus niveles de integración son diferentes, con lo que se pueden abrir fisuras entre las agendas internas y los intereses promovidos en la Unión Africana.

El comercio internacional ha probado su potencial para promover el crecimiento económico, pero su éxito depende más de las capacidades de los gobiernos de transformar estos en un desarrollo inclusivo que permita minimizar los costes sociales que de la reducción arancelaria. Si se quiere de verdad impulsar el comercio en el continente es fundamental asumir los costes e impactos que este generará y promover políticas locales, regionales y globales que permitan minimizarlos. Una visión idealizada y ultraoptimista de los procesos de integración y sus beneficios no ayudará en el momento en el que se compliquen las cosas. Los peores enemigos del comercio son aquellos que se empeñan en mostrar únicamente su versión más ilusionante: todo proceso de liberalización conlleva dilemas que requieren ser analizados, medidos y, sobre

todo, corregidos. De la capacidad que demuestren tanto los gobiernos como las organizaciones multilaterales de visualizar este escenario en escala de grises dependerán sin duda el avance de este acuerdo. Si no volveremos a lo mismo: a la decepcionante historia del libre comercio en el continente africano.

Actividad subvencionada por la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores

Fecha de creación
24 julio, 2018