



Grupo de estudio de las  
Transformaciones de la  
economía mundial



## La carta del GETEM

### **Carta número 8. A vueltas con la integración africana: el Área de Libre Comercio Continental Africana como última panacea por Eduardo Bidaurratzaga Aurre**

#### **Introducción**

Las economías del continente africano, y en particular las de África Subsahariana, han estado históricamente caracterizadas por su alta dependencia primario exportadora y el escaso nivel de diversificación de sus estructuras productivas, como consecuencia mayormente de su pasado colonial y de las políticas económicas implementadas a partir de entonces. Desde la ola de las independencias en los años sesenta, la apuesta por poner en marcha proyectos de integración económica regional en el continente, como estrategia para hacer frente a esta situación y a sus bajos niveles de desarrollo, ha sido una constante.

No obstante, sus resultados han sido limitados, y por debajo de los niveles observados en otros continentes, tanto en términos de indicadores de integración como de desarrollo. En este contexto, el acuerdo entre la gran mayoría de los gobiernos africanos para la puesta en marcha del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf, según sus siglas en inglés y francés respectivamente) en 2018, y su entrada en vigor un año después, ha generado [optimismo y grandes expectativas](#) dentro y fuera de África. Todo ello ha hecho resurgir en alguna medida el [sueño panafricanista](#) de unificación de los países del continente en su camino hacia la transformación de sus estructuras productivas y hacia mayores niveles de desarrollo.

#### **Antecedentes integracionistas y resultados**

Han pasado ya más de cinco décadas desde que, de la mano del principal impulso del proceso de descolonización en el continente africano a finales de los años 1950 y primeros de los 1960, se realizarán los primeros llamamientos a la unidad de los países recién independizados en el marco de la constitución de la [Organización para la Unidad Africana \(OUA\)](#) en 1963. Así, muy desde el comienzo de su

andadura como estados independientes, ha existido entre la mayoría de los gobiernos del continente la idea de que éstos países tendrían más posibilidades de ser exitosos en su camino hacia el desarrollo de forma conjunta o a partir de iniciativas colectivas.

Tras diferentes antecedentes fuera de África, todo ello lanzó con fuerza en el continente el denominado [panafricanismo](#), como movimiento político reivindicativo del fin de la colonización y de la unificación política y económica de los estados africanos, donde destaca la figura de [Kwame Nkrumah](#), primer ministro de Ghana por casi una década tras la independencia de este país. Los debates y diferentes posicionamientos entre unos líderes africanos y otros al respecto, las reticencias a ceder soberanía de los gobiernos de los estados recién creados sobre entes supranacionales, así como la inestabilidad política vinculada a la sucesión de diferentes golpes de estado en el continente en el contexto del enfrentamiento bipolar, no hicieron fácil ese camino. Junto a esto, la respuesta por parte de los organismos financieros internacionales, de la mano del impulso de las políticas de ajuste estructural y de la intensificación de la extraversion de las economías africanas, a los llamamientos a favor de la "autosuficiencia colectiva" en el marco del [Plan de Acción de Lagos](#) (1980) o del [Tratado de Abuja](#) de la OUA (1991), contribuyeron también a convertir el ideario panafricanista en un [sueño postergado](#).

En la práctica, no obstante, esta lógica ha impulsado la creación y transformación de abundantes proyectos de integración en las diferentes regiones del continente. Las primeras iniciativas se remontan a los años sesenta<sup>1</sup> entre países vecinos con lazos coloniales similares, grupos regionales que fueron posteriormente redefinidos o reconstruidos durante los setenta, los ochenta y los noventa. Hoy en día, África es el continente donde las iniciativas formales de integración regional son más abundantes.

Si bien estas iniciativas superan las aquí señaladas, actualmente los proyectos de integración regional más significativos en el continente serían los ocho formalmente reconocidos por la [Unión Africana \(UA\)](#)<sup>2</sup>. Si bien con diversos antecedentes previos, las oficialmente denominadas por la UA como [Comunidades Económicas Regionales \(CER\)](#), por orden de creación, son las siguientes: la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental ([ECOWAS-CEDEAO](#)) en 1975, la Comunidad Económica de los Estados de África Central ([ECCAS-CEEAC](#)) en 1983, la Unión del Magreb Árabe ([AMU-UMA](#)) en 1989, la Comunidad de Desarrollo de África Austral ([SADC](#)) en 1992, el Mercado

---

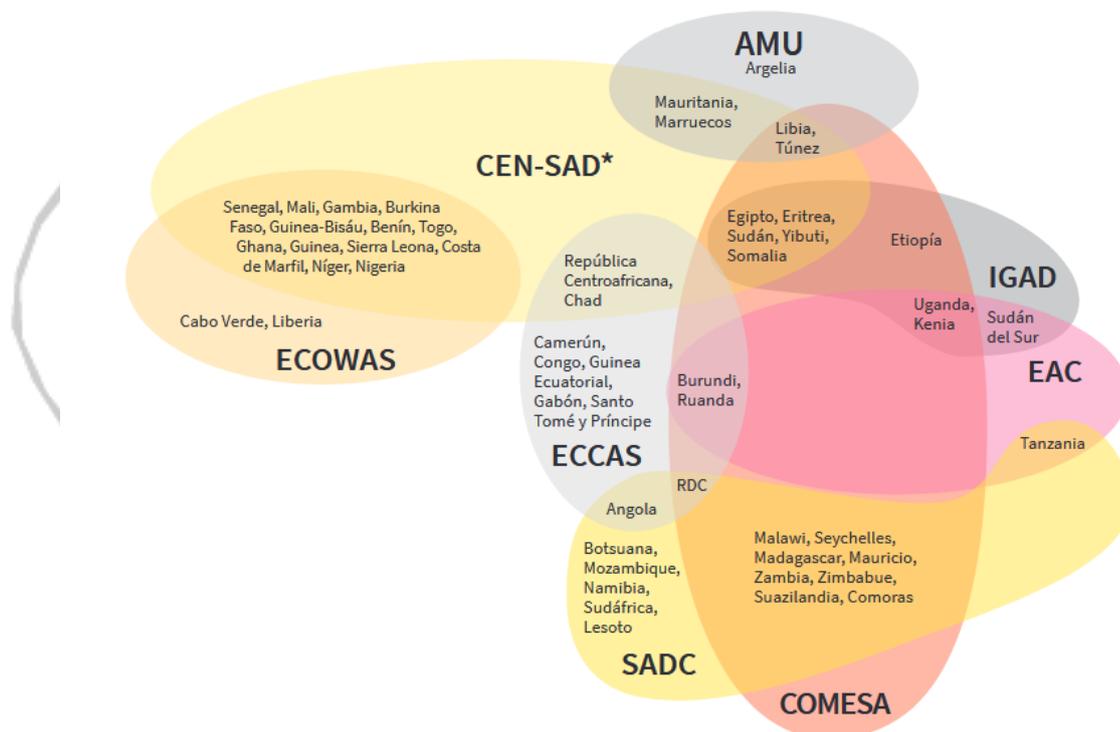
<sup>1</sup> Caso aparte sería el de la SACU (Southern African Customs Union), creada en 1910, e integrada por las actuales Sudáfrica, Botsuana, Lesoto, Namibia y Eswatini.

<sup>2</sup> Organización continental creada en 2001 para sustituir a la OUA.

Común de África Oriental y Austral ([COMESA](#)) en 1994, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo ([IGAD](#)) en 1996, la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos ([CEN-SAD](#)) en 1998, la Comunidad de África Oriental ([EAC](#)) en 1999. El tamaño de estas CER varía desde las más pequeñas, como AMU-UMA e IGAD con 5 y 8 países miembros, hasta las más grandes, como CEN-SAD y COMESA con 25 y 21 respectivamente.

La abundancia de iniciativas de integración en el continente, no obstante, lejos de poder ser considerada un logro, con frecuencia se ha traducido en la falta de coordinación entre organizaciones, en el solapamiento de funciones y en la pertenencia de una gran mayoría de países del continente (en torno a tres cuartas partes) a dos o más grupos regionales a la vez, configurando lo que en la literatura se ha denominado el "[spaghetti bowl](#)" africano. Este concepto se identifica con frecuencia con imágenes como la que se observa en el Gráfico 1, representativa de dicha pertenencia simultánea múltiple, solapamiento y confusión, en definitiva.

**Gráfico 1: El *spaghetti bowl* africano de la integración regional**

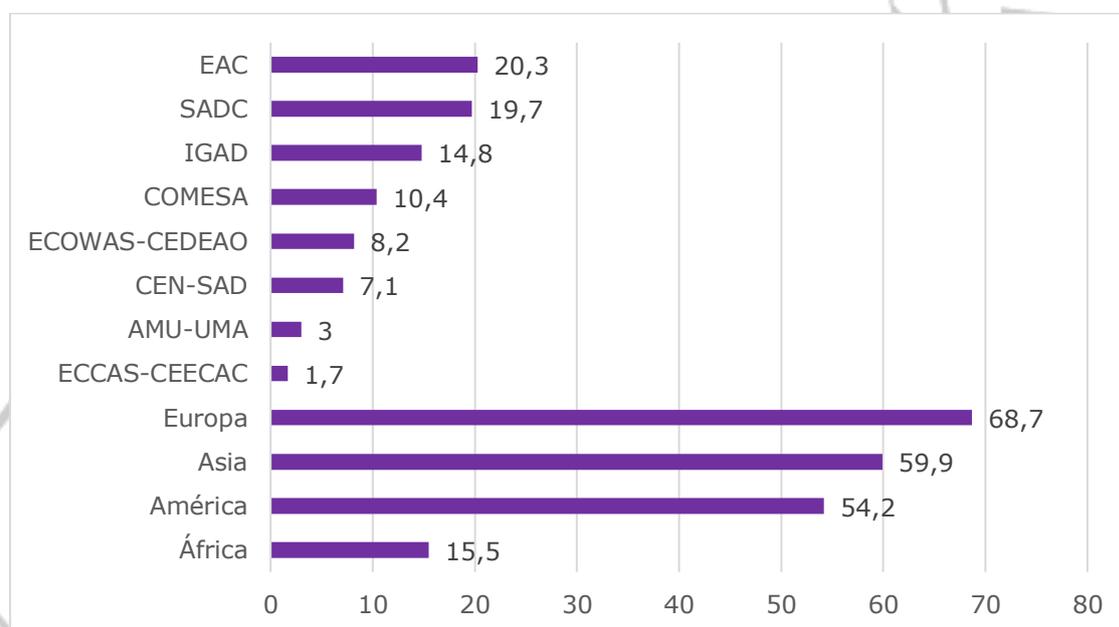


Fuente: [Colom, 2019](#)

Esta abundante casuística de integración formal, además, no necesariamente tiene su reflejo correspondiente en términos reales en cuanto al alto grado de integración entre las economías del continente.

Así, los limitados avances en materia de integración en el continente pueden observarse a diferentes niveles. Uno de los indicadores más comunes para medir el grado de integración entre economías centrado en el ámbito comercial es el porcentaje de comercio intrazona, donde los principales grupos regionales del continente exhiben niveles muy inferiores a los del resto del mundo. Como se observa en el Gráfico 2, en 2018 el dato de exportaciones intrazona por continentes en África fue 15,8%, frente a 68,7% en Europa, 59,9% en Asia y 54,2% en América. Más concretamente, las principales CER del continente africano presentan en general bajos niveles de exportaciones intrazona, pero con grandes diferencias entre ellas, con ECCAS-CEEAC (1,7%) y AMU-UMA (3%) en el extremo inferior, y SADC (19,7%) y EAC (20,3%) en el superior.

**Gráfico 2. Exportaciones intra zona (porcentaje del total), 2018**



Fuente: elaboración propia con datos de UNCTADstat

Más allá de este indicador en particular, cabría distinguir entre muy diferentes niveles de progreso entre las CER del continente en materia de liberalización comercial, de capitales, de personas o de establecimiento de una moneda común. A ese respecto, destacan frente al resto los casos de EAC, ECOWAS-CEDEAO y SADC en cuanto al grado de liberalización comercial alcanzado entre estados miembros, así como en sus proyectos para completar diferentes fases del proceso

de integración como la unión aduanera, la libertad de movimiento de personas<sup>3</sup>, o la unión monetaria.

### **La agenda de la integración continental y el AfCFTA/ZLECAf**

Después de los antecedentes del Plan de Acción de Lagos y del Tratado de Abuja, y tras la transformación de la OUA en UA, el principal hito reciente en cuanto a avanzar hacia el objetivo de la integración económica para el conjunto del continente fue el lanzamiento en 2013 por parte de esta organización de la conocida como [Agenda 2063](#). En ella se incluyen varios grandes proyectos a nivel continental que van desde el ámbito de las infraestructuras de transporte y de energía, la educación online o la ciberseguridad, y el libre movimiento de personas, hasta el de la liberalización comercial.

Y es este último ámbito, el de la promoción del libre comercio intra africano, el que ha generado recientemente más interés mediático y expectativas optimistas por sus potenciales efectos sobre el desarrollo del continente. Todo ello se produjo como consecuencia del lanzamiento, tras varios años de negociaciones, del Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/ZLECAf) en la cumbre de la UA de Ruanda en marzo de 2018, y su entrada en vigor en mayo de 2019. Ésta, que se ha convertido en el mayor acuerdo de libre comercio del mundo en cuanto al número de países integrantes, cuenta a día de hoy con la adhesión de la totalidad de los 55 países miembros de la UA.

Al igual que establece la propia agenda de la Organización Mundial del Comercio ([OMC](#)), y la gran mayoría de los acuerdos comerciales regionales, además de promover la liberalización del comercio de bienes y servicios en una primera fase, el AfCFTA/ZLECAf deja para una segunda etapa más avanzada otros temas controvertidos como las inversiones o la propiedad intelectual, entre otros. En la misma lógica que muchos otros acuerdos de libre comercio, asimismo, éste establece también un esquema de geometría variable, de tal manera que los 33 Países Menos Avanzados ([PMA](#)) africanos (del total de 47 en el mundo) gozarán de un periodo de liberalización comercial ligeramente superior (de 13 a 15 años, frente a los 10 años de los demás) y podrán incluir porcentajes de liberalización menores.

El AfCFTA/ZLECAf no es una pieza cualquiera dentro del entramado de los diferentes grandes proyectos de la Agenda 2063, pero es importante no olvidarse del resto, así como de la perspectiva de largo plazo de esta amplia estrategia de desarrollo. Así, por un lado, la agenda incluye [grandes programas continentales](#) para el desarrollo del

---

<sup>3</sup> ECOWAS-CEDEAO es el grupo regional que más lejos ha llegado en materia de [libre movilidad de las personas](#), no precisándose de visado y contando con un pasaporte común para el conjunto de los países miembros.

sector agrícola, de las infraestructuras (transporte, energía, agua...), del sector minero, de la innovación tecnológica, del comercio intra africano y de la industria. Igualmente, por otro lado, entre sus [grandes objetivos o aspiraciones](#), ésta incluye conceptos tan extensos como el crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible, la integración económica y política a nivel continental, el buen gobierno, la democracia, la justicia, el respeto a los derechos humanos, la paz y seguridad, el fortalecimiento de la identidad cultural, la equidad de género, etc.

Obviamente es difícil llevar a cabo un análisis de los diferentes proyectos e instrumentos en función de tan amplios y ambiciosos objetivos. Para el caso concreto de la integración económica continental y del AfCFTA/ZLECAf, la cuestión sería cómo deberían ser evaluadas éstas en función de los objetivos que persiguen. Para ello, definir de forma más concreta sus objetivos centrales es fundamental. Es decir, más allá del objetivo genérico de obtener mayores niveles de desarrollo o bienestar en un sentido amplio en la lógica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para la que la Agenda 2063 establece su propias [conexiones](#), se encuentra la meta parcial o intermedia de la transformación de la estructura productiva de las economías del continente por la vía de la diversificación y la industrialización inclusiva y sostenible.

Esta estructura productiva sigue aún para la gran mayoría de los países del continente orientada a una producción primario-exportadora muy dependiente de la volatilidad de los precios de materias primas en los mercados internacionales, generadora de bajo valor añadido y de escaso empleo formal decente para la población local. Todo ello le hace incapaz de hacer frente a los grandes retos de muchas de las economías del continente, como el desempleo, la pobreza o la falta de ingresos para acceder a una alimentación, vivienda o servicios básicos mínimos.

### **¿Hacia la transformación estructural de las economías africanas?**

No cabe duda de que el AfCFTA/ZLECAf marca un hito inédito en el largo camino abierto hasta ahora hacia la integración económica del continente. Su potencial es indudable a la hora de incrementar el comercio intra africano y de favorecer la consiguiente diversificación de la estructura productiva de sus economías de la mano de un proceso de [industrialización](#) creciente. No obstante, confiar en los beneficios automáticos vinculados a la mera liberalización comercial, partiendo de una situación de fuerte dependencia primaria exportadora y escasa complementariedad productiva entre las economías del continente, sería un grave error. En otras palabras, pese al optimismo y euforia

generado en diferentes foros, el AfCFTA/ZLECAf está lejos de ser una panacea y se enfrenta a diferentes limitaciones y dificultades.

Para ser exitoso, un proceso de integración de estas características, más allá del progresivo desmantelamiento arancelario, necesita homogeneizar la normativa en materia técnica y sanitaria, o de procedimientos administrativos en las aduanas. Lo mismo cabe decir en cuanto al diseño de unas [reglas de origen](#) que ayuden a definir apropiadamente el componente nacional de los diferentes productos de cara a impulsar el comercio intra africano. La racionalización y coordinación de las normativas de las diferentes CER en curso hasta confluir un área de libre comercio continental es también una tarea muy necesaria, aunque no exenta de dificultades.

Con frecuencia se interpreta en estos casos que la industrialización sería una consecuencia de la liberalización comercial que llegaría de la mano del AfCFTA/ZLECAf. La experiencia de los exitosos procesos de industrialización en el este y sudeste asiático evidencian el fuerte liderazgo público y el énfasis sobre las correspondientes políticas económicas que lleven a una adecuada transformación productiva. A este respecto, han sido, y siguen siendo, abundantes las voces que [priorizan la apuesta por la industrialización](#) en el continente como paso previo al de liberalización comercial para que el AfCFTA/ZLECAf pueda ser exitoso. Y para ello, se hace hincapié en el establecimiento de unas [adecuadas estrategias y políticas industriales](#), que en base a recetas no universales, es decir, adaptadas a las circunstancias particulares de cada economía africana, busquen su propio camino hacia la diversificación de sus estructuras productivas. La creación y fortalecimiento de cadenas de valor regionales o continentales, que permitan avanzar hacia producciones de creciente valor añadido, es un elemento central en este sentido.

Asimismo, las enormes inversiones necesarias en materia de infraestructuras de transporte y energía, entre otras, son una pieza ineludible de este proceso, que precisará de importantes dotaciones presupuestarias y financiación externa. Revertir la situación actual a este respecto es fundamental, dado que la gran mayoría de las economías del continente padecen un importante déficit de infraestructuras, que se traduce con frecuencia en altos costes productivos y escaso atractivo para las inversiones desde dentro o fuera del continente. Del mismo modo, hacer frente a las desigualdades entre unas y otras economías en esta materia, al igual que a la escasa lógica vertebradora intra africana que ha imperado durante décadas en el ámbito de las infraestructuras, no es un reto fácil de conseguir, ni siquiera en el medio/largo plazo.

Pero sin un avance sustancial en todos estos ámbitos señalados resulta complicado vislumbrar la necesaria transformación productiva que las economías del continente precisan para hacer frente al ineludible reto de la creación de empleo en el continente ([África Subsahariana](#)<sup>4</sup> especialmente), para el que las previsiones establecen como la mayor tasa de crecimiento demográfico del mundo y de población joven en edad de trabajar.

Finalmente, los procesos de integración basados en la mera liberalización comercial tienen tendencia a generar polarización e incremento de las desigualdades entre las diferentes economías (y entre diferentes territorios en el interior de éstas). Para un continente ya suficientemente desigual, como el africano, ésta no sería ciertamente una gran aportación. Economías como la de Sudáfrica, Nigeria, Egipto o Kenia, entre otras, concentran una buena parte del comercio y de las inversiones del continente, además de gozar de una dotación de infraestructuras, y de una estructura productiva más diversificada, lo que les sitúa en una posición aventajada respecto al resto.

La liberalización de otros mercados, como el de capitales, y en particular el de mano de obra, que facilite la movilidad de las personas en el continente, puede jugar un necesario papel redistributivo. Asimismo, el establecimiento de mecanismos redistributivos *ad hoc*, mediante la formación de fondos comunes a partir de partidas presupuestarias de los gobiernos y organismos multilaterales africanos, son también sin duda piezas fundamentales de este complejo puzzle de la integración continental africana.

Pese a los logros alcanzados y a las interpretaciones simplificadas sobre todo ello, dada la amplia variedad de factores que influyen sobre este proceso, el camino aún se antoja largo y sinuoso, y su impacto final sobre el desarrollo del continente incierto. Sólo el tiempo y las políticas a implementar nos dirán si el AfCFTA/ZLECAf pasa a ser tan solo un hito de la mera apertura de un proceso de liberalización comercial al uso para el conjunto del continente, basado exclusivamente en la competitividad, la especialización y un juego entre ganadores y perdedores; o si, por el contrario, se convierte en la antesala de una profunda integración de las economías del continente sobre la base de la transformación productiva, la generación de empleo decente, y la apuesta por combatir los desequilibrios territoriales y sociales.

---

<sup>4</sup> Se estima que la población en África Subsahariana se duplicará en los próximos 30 años alcanzando en torno a 2200 millones de habitantes para el año 2050.