

# **Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana**

## **Integration and economic transformation in Africa: potential and limitations of the African Continental Free Trade Area**

**Eduardo BIDAURRATZAGA-AURRE**  
eduardo.bidaurratzaga@ehu.eus  
Universidad del País Vasco (España)

**Artur COLOM-JAÉN**  
artur.colom@uv.es  
Universidad de Valencia (España)

**Ainhoa MARÍN-EGOSCOZÁBAL**  
aimarin@ucm.es  
Universidad Complutense de Madrid  
(España)

### **Resumen/Abstract**

- 1. Introducción**
- 2. Cambio estructural, cadenas de valor globales y políticas públicas**
  - 2.1. Desarrollo y cambio estructural en África**
  - 2.2. La reconfiguración de la economía global y el AfCFTA**
  - 2.3. Políticas públicas y el AfCFTA**
- 3. La integración en África y los diferentes planes de la Unión Africana**
- 4. Arquitectura y fases para el establecimiento del AfCFTA**
  - 4.1. Fases y puesta en marcha**
  - 4.2. Arquitectura y objetivos del acuerdo**
  - 4.3. Las reglas de origen**
  - 4.4. La geometría variable**
- 5. El potencial del AfCFTA y sus dificultades**
  - 5.1. Las perspectivas de transformación económica del AfCFTA**
  - 5.2. Las inevitables dificultades de implementación del AfCFTA**
- 6. Conclusiones**
- 7. Bibliografía**

# Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana

## Integration and economic transformation in Africa: potential and limitations of the African Continental Free Trade Area

**Eduardo BIDAURRATZAGA-AURRE**  
eduardo.bidaurratzaga@ehu.eus  
Universidad del País Vasco (España)

**Artur COLOM-JAÉN**  
artur.colom@uv.es  
Universidad de Valencia (España)

**Ainhoa MARÍN-EGOSCOZÁBAL**  
aimarin@ucm.es  
Universidad Complutense de Madrid (España)

### Citar como/Cite as:

Bidaurratzaga-Aurre E, Colom-Jaén A, Marín-Egoscozábal A (2021). Integración y transformación económica en África: potencial y limitaciones del Área de Libre Comercio Continental Africana. *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(1):216-239. DOI: 10.26754/ojs\_ried/ijds.565.

### Resumen

En marzo de 2018, la Unión Africana dio luz verde al establecimiento de la mayor área de integración económica del mundo en número de países, el Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA). A junio de 2020, 54 de sus 55 miembros ya han firmado el acuerdo, por lo que el consenso en su implementación es prácticamente unánime.

El AfCFTA llega en un momento en el que las estrategias de industrialización y transformación económica en África parecen haber tomado el relevo a los enfoques ortodoxos del ajuste y posajuste estructural. Entre los objetivos del proyecto figura incrementar el escaso comercio intraafricano, el impulso de la transformación económica, además de la creación de las cadenas regionales de valor y la incorporación de firmas africanas a las cadenas globales de valor.

En este artículo, analizamos el potencial de la AfCFTA como instrumento al servicio de estas estrategias de transformación económica, así como en sus dificultades de implementación.

**Palabras clave:** África, integración regional, AfCFTA, industrialización, transformación económica.

### Abstract

In March 2018, the African Union gave way to the establishment of the African Continental Free Trade Area, the largest area of economic integration in the world by number of countries involved. As of June 2020, 54 out of 55 African Union member countries have already signed the agreement, thus showing an almost complete unanimity on this topic.

AfCFTA comes up when industrialisation strategies and economic transformation in Africa seem to have taken over orthodox structural adjustment and post-adjustment approaches. AfCFTA aims to increase the scarce intra-African trade, boost economic transformation, create the regional value chains and help African firms to join the global value chains.

In this article, we analyse the AfCFTA potential as a tool for economic transformation strategies, and the difficulties of its implementation.

**Keywords:** Africa, regional integration, AfCFTA, industrialisation, economic transformation.

# 1 Introducción

En marzo de 2018, 44 de los 55 miembros de la Unión Africana (UA) rubricaron el acuerdo de establecimiento de la mayor área de integración económica del mundo en número de países: el African Continental Free Trade Area (AfCFTA) o ZLECAf (por sus siglas en francés). A junio de 2020, ya son 54 los países adheridos, manteniéndose únicamente Eritrea fuera del acuerdo; es decir, existe prácticamente unanimidad entre los Gobiernos africanos respecto a este ambicioso proyecto, que persigue la integración económica de la totalidad del continente, incluyendo no solo el comercio, sino también las inversiones y los movimientos de personas. El AfCFTA iba a entrar en su fase operativa en julio de 2020, pero esta fecha ha sido pospuesta *sine die* por la crisis de salud pública provocada por la COVID-19.

El sueño de la unidad africana no es nuevo. Los primeros antecedentes se remontan a la primera gran ola de descolonizaciones en el continente en los años sesenta. Desde entonces, el cúmulo de diferentes iniciativas ha convertido a África en el continente con mayor abundancia de proyectos de integración económica regional. La particularidad del AfCFTA (además de su enfoque continental) estriba en que surge en un momento de retorno a estrategias de desarrollo orientadas al cambio estructural, con especial acento en la industrialización y la incorporación a cadenas de valor globales.

La estrategia de transformación socioeconómica del continente está contenida en la Agenda 2063 de la Unión Africana, aprobada en 2013 y que plasma las nuevas orientaciones en la hoja de ruta del desarrollo en África. En la primera de las denominadas *aspiraciones* de la Agenda 2063, se incluye un objetivo de transformación económica que se concreta, entre otras cosas, en «crecimiento económico inclusivo y sostenible»; «producción manufacturera impulsada por la ciencia, la tecnología y la innovación, industrialización, y creación de valor añadido», además de «diversificación y resiliencia económica» (African Union 2015, p. 15).<sup>1</sup> Por otra parte, la propia UA, en su documento *Common African Position* sobre la agenda del desarrollo tras los objetivos de desarrollo del milenio, explícitamente recoge la «transformación económica estructural para el desarrollo inclusivo y centrado en las personas» como el primer pilar de su estrategia de desarrollo (African Union 2014, p. 8).<sup>2</sup>

El establecimiento del AfCFTA es uno de los proyectos emblemáticos de esta nueva estrategia y está configurado como un elemento clave al servicio de la estrategia transformadora de la UA. A diferencia del enfoque neoliberal predominante en los años noventa y principios del siglo XXI, ahora no se trata de liberalizar mercados y esperar a que, como consecuencia de ello, se pongan en marcha procesos de desarrollo. En este nuevo enfoque de la in-

1 En inglés, «sustainable and inclusive economic growth»; «STI (Science, Technology and Innovation) driven manufacturing, industrialization and value addition» and «economic diversification and resilience».

2 Estos objetivos y estrategias van en consonancia con lo establecido en 2015 en los objetivos 8 y 9 de los objetivos de desarrollo sostenibles de Naciones Unidas. *Vid.* Objetivos de Desarrollo Sostenible: <http://sustainabledevelopment.un.org>.

tegración económica en África, el AfCFTA se convierte en instrumento al servicio del cambio estructural, y no un fin en sí mismo.

En la medida en que las estrategias y políticas orientadas al cambio estructural parecen volver a estar presentes en África y, siendo el AfCFTA una pieza importante de esta agenda, analizar la potencialidad y las limitaciones que la aportación del AfCFTA tiene para el cambio estructural es una cuestión relevante. Por ello, en este trabajo nos preguntamos hasta qué punto el AfCFTA constituye un instrumento válido de promoción del cambio estructural en el continente africano en la actualidad. Para ello, en el siguiente epígrafe se ofrece una sucinta revisión de la bibliografía sobre procesos de cambio estructural, cadenas de valor globales y políticas públicas; en el tercer epígrafe, se contextualizan, de modo general, los procesos de integración en África; en el epígrafe cuarto, se entra a describir la arquitectura y el contenido del AfCFTA; en el quinto epígrafe, se analiza su potencial transformador y sus limitaciones, así como sus dificultades de implementación y, finalmente, en el quinto y último epígrafe, se ofrecen las conclusiones correspondientes.

## 2 Cambio estructural, cadenas de valor globales y políticas públicas

### 2.1. Desarrollo y cambio estructural en África

Por «cambio estructural», entendemos la transformación de la economía que se produce cuando hay un desplazamiento de fuerza de trabajo desde actividades poco productivas a otras más productivas. Normalmente, esto se refleja en un proceso de industrialización, diversificación productiva y urbanización, que permite aumentar la productividad global de la economía y la renta per cápita. Esta ha sido la experiencia histórica de todos los países desarrollados con pocas excepciones (Oya 2019, pp. 173-174). Siguiendo a Lin y Monga, «virtually no country evolved from a low- to a high-income status without simultaneously transforming its economy from agrarian or resource-based towards and industry- or services-based economy» (2014, p. 278).

La experiencia africana con los procesos de industrialización y cambio estructural previa a la etapa del ajuste estructural puede calificarse de exitosa relativamente, aunque de alcance limitado, y troncada durante las décadas de los ochenta y noventa, entre otros factores, por los programas de ajuste estructural. En 1988, la manufactura representaba el 16,9% del producto interno bruto (PIB) del África subsahariana y, en 2018, apenas un 10,3%, en un declive que forma parte del patrón conocido como «desindustrialización prematura» (World Bank Open Data, Rodrik 2015). La emergencia

social surgida de los programas de ajuste estructural en los años noventa tuvo como consecuencia que el foco de atención de las estrategias y políticas de desarrollo en África se centraran en la reducción de la pobreza, pero ocultando el vínculo fundamental empleo-pobreza; es decir, que las clásicas estrategias de creación de empleo a través de la industrialización y el cambio estructural quedaron de lado (Mkandawire 2010). En su lugar, un gran flujo de ayuda procedente de los países donantes se orientó a políticas sociales y de fortalecimiento de las instituciones y los sistemas normativos, en lo que se conoció como la «agenda del buen gobierno».

El incremento del precio de las materias primas a principios de los 2000 alentó el crecimiento del PIB en la mayor parte de países africanos, especialmente de aquellos dependientes de la exportación de minerales e hidrocarburos. Al calor de este crecimiento económico, se alimentó la narrativa del *Africa rising*, que se refería a la emergencia de varios países africanos (denominados *lion kings* en 2011 por la revista *The Economist*), que mostraban tasas de crecimiento del PIB cercanas al 10%, y que igualaban en crecimiento a las de los países emergentes asiáticos, como China e India. En realidad, se trataba de un patrón de crecimiento con apenas cambio estructural, derivado de un ciclo expansivo en la demanda y los precios de los hidrocarburos. En definitiva, si bien las tasas de crecimiento han estado por encima del 4% anual de media durante este siglo, la traslación de este crecimiento a cambio estructural y a la creación de empleo decente ha sido limitada por la escasa transformación productiva observada. La elasticidad del empleo respecto al crecimiento en el período 2000-2014 apenas se cifró en el 0,41% de media, por lo que se describe este período como de «crecimiento sin empleo» (*jobless growth*) (AfDB 2018, pp. 41-42).

## 2.2. La reconfiguración de la economía global y el AfCFTA

Una de las características sobresalientes de la economía global en las últimas dos décadas ha sido la progresiva fragmentación de las cadenas de valor. Así, el valor de las mercancías se añade en diferentes localizaciones, de modo que el comercio internacional ya no es tanto un flujo de mercancías finales sino, cada vez más, un flujo de *inputs* intermedios. Algunos países en desarrollo, especialmente en Asia y singularmente China, han logrado capturar fragmentos significativos de estas cadenas de valor globales (CVG), y ello ha contribuido a su industrialización y cambio estructural. De hecho, la integración asiática en las CVG es a menudo citada como un posible modelo para la promoción de la transformación económica de África. La abundancia de fuerza de trabajo y las relativas exigencias en términos de infraestructuras, capacidades y tecnología en algunas industrias abren la puerta a ello (World Bank 2020, Gereffi 2014).

El incremento de los costes salariales en la última década en China, así como una demanda doméstica creciente en Asia, y el interés de China en invertir y comerciar con África, abren oportunidades en este sentido. Esto, unido a la generalización de las CVG y su fragmentación geográfica, conduce a pensar en la posibilidad de que África se integre en ellas (Newman y Page 2017).

En el plano de la economía política internacional, se observan dos fenómenos que también explican el surgimiento del AfCFTA; en primer lugar, el desarrollo de las cadenas de valor regionales en Asia y Europa, que explica que el comercio intrarregional asiático y europeo es cada vez más intenso. Ello ha impulsado la idea según la cual las cadenas de valor regionales en África son una buena estrategia para incorporarse a cadenas de valor globales y que, para ello, el AfCFTA podría ser un instrumento adecuado (Slany 2017). En este sentido, el lanzamiento del AfCFTA no puede desligarse del surgimiento, en la última década, de los denominados «acuerdos comerciales megarregionales» en la economía global. El ahora paralizado Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) entre la Unión Europea y Estados Unidos, el Trans-Pacific Partnership (TPP) —que originalmente agrupaba 12 países del Pacífico que incluían Estados Unidos y Japón— y el Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) —que reúne, entre otros, a China, India, Japón y los miembros de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), y es la mayor agrupación regional del mundo en términos de PIB— constituyen una muestra de la apuesta por grandes bloques económicos que, hasta ahora, amenazaban con marginar todavía más a las economías africanas en su incorporación a las cadenas globales de valor.

En segundo lugar, el AfCFTA toma impulso en un momento en el que el multilateralismo y la cooperación económica internacional están seriamente entredicho a nivel global. El repliegue nacionalista que se observa en economías importantes como el Reino Unido (Brexit), Estados Unidos (Trump) o Brasil (Bolsonaro) pone en cuestión el marco de cooperación multilateral necesario para la gobernanza de la globalización. Como se ha señalado por algunos autores (Arslan *et al.* 2020, Van Bergeijk 2019), estaríamos en el inicio de una etapa de «desglobalización», en la que los flujos internacionales de comercio e inversiones se estancaran o incluso declinaran tras décadas de intenso crecimiento.

La dimensión todavía desconocida de los efectos que la crisis de la COVID-19 tendrá sobre la economía global, y el posible repliegue de los flujos económicos a ámbitos regionales y locales, incluso una vez superada la crisis de salud pública, influirá, sin duda, también en el futuro próximo en este proceso de reconfiguración de la economía global.

### 2.3. Políticas públicas y el AfCFTA

La falta de infraestructuras económicas es uno de los cuellos de botella más importantes para el despliegue del AfCFTA. Infraestructuras de transporte y comunicación como puertos, puentes, carreteras, líneas férreas y telecomunicaciones, concebidas desde una óptica regional, se antojan imprescindibles. Según un estudio del Banco Africano de Desarrollo, las necesidades de financiación de infraestructuras en África se cifran en un rango de 130 000 a 170 000 millones de dólares anuales, de los que, en la actualidad, se cubren 62 000; es decir, existe una brecha de entre 68 000 y 108 000 millones anuales (AfDB 2018, p. 70).

La segunda de estas políticas es la política tecnológica y educativa. El reto del cambio estructural y de la incorporación a cadenas regionales o globales de valor precisa de un sistema educativo y tecnológico a la altura de los requerimientos de un sistema productivo cada vez más tecnificado.

Implícitamente, una de las ideas importantes que incluye esta recuperación del objetivo del cambio estructural es la del «Estado desarrollista». El concepto fue acuñado por Chalmers Johnson (1982) para referirse al Japón de posguerra, y sería muy aplicable a otros casos posteriores en Asia oriental, como Corea del Sur y China, y define un Gobierno en el que sus instrumentos para la implementación de políticas económicas se ponen al servicio de la transformación económica, mediante intervenciones explícitas en los mercados, apoyando empresas públicas, y tejiendo alianzas con el sector privado en favor del desarrollo y del cambio estructural.

En este sentido, una de las mayores dificultades en la actualidad para reflotar la capacidad de los Estados en África es que, precisamente, fueron debilitados durante las décadas del ajuste. Así, los servidores públicos se presentaban caracterizados por su incompetencia y su inclinación a las actividades de *rent-seeking*; algo que, sin duda, es necesario cambiar (Mkandawire 2001, UNCTAD 2011).

## 3 La integración en África y los diferentes planes de la Unión Africana

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 cincuenta y primeros de los sesenta, se realizarán los primeros llamamientos a la unidad de los países recién independizados por parte de diferentes líderes africanos con un rol destacado en 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 estos países tendrían más posibilidades de ser exitosos en su camino hacia el desarrollo de forma conjunta o a partir de diferentes 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. Es, en este contexto, donde destacan, entre otras, las figuras de Kwame Nkrumah, primer ministro de Ghana por casi una década (1957-1966) o de Julius Nyerere, presidente de Tanzania (1962-1985), tras alcanzar la independencia sus respectivos países, ambos fundadores de la OUA, junto a otros presidentes africanos. Una amplia serie de factores de carácter político y económico no contribuyeron a hacer fácil aquel camino. Entre otros, cabría citar los debates y diferentes posicionamientos entre unos líderes africanos y otros sobre el ideario panafricanista; las reticencias a ceder soberanía por parte de los Gobiernos de los Estados recién creados sobre entes supranacionales, en un contexto de falta de conciencia nacional y un modelo de Estado centralizador como respuesta; la inestabilidad política vinculada a la sucesión de diferentes golpes de Estado y diferentes conflictos en el continente en el contexto del enfrentamiento bipolar; la escasa y poco vertebradora infraestructura de transportes entre los países del continente y, dentro de estos, la fuerte dependencia primaria exportadora de los sistemas productivos del continente hacia el resto del mundo (Kabunda 2011 y 2001, Bidaurratzaga y Marín 2006, Bidaurratzaga y Colom 2005).

Junto a esto, los llamamientos a favor de la «autosuficiencia colectiva» y de la integración continental en el marco del Plan de Acción de Lagos (1980) se toparon con la contundente respuesta por parte del conocido como «Informe Berg» (1981) y la debilidad y escasa unidad de acción por parte de los Gobiernos africanos. En este, se evidencia la salida propuesta por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) a los países con problemas de balanza de pagos. Así, de la mano de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y de la consiguiente aceleración e intensificación del grado de extraversión de las economías africanas, el ideario panafricanista pasó, una vez más, a convertirse en una asignatura pendiente (Colom 2019b, p. 12; Kabunda 2011; Colom 2006). Algo similar cabría decir respecto a la propuesta de integración regional/continental recogida en el Tratado de Abuja<sup>3</sup> de la OUA (1991) en el contexto de la globalización neoliberal y de la apuesta por la apertura de mercados y la liberalización comercial multilateral a nivel global (UNCTAD 2009).

La OUA, débil en términos de recursos, así como en materia organizativa y de funcionamiento, tras casi cuatro décadas de

3 En este tratado se establece el objetivo de la creación de mercado común continental para el año 2023, al que se denominaría Comunidad Económica Africana (CEA).

- 4 Es, en ese mismo año, cuando se produce el lanzamiento del New Partnership for African Development (NEPAD), con el objetivo de reforzar la agenda de integración regional y continental mediante la provisión de infraestructuras de transporte, energía, agua, tecnologías de la información y la comunicación, la lucha contra enfermedades o la preservación del medio ambiente, entre otras iniciativas, a sumar a la promoción del comercio y las inversiones intraafricanas (UNCTAD 2009).
- 5 Nos referimos a instituciones como el Parlamento Panafricano, el Consejo de Paz y Seguridad o la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (*vid.* [www.ua.org](http://www.ua.org)).
- 6 Caso aparte en términos de antecedentes sería el de la Southern African Customs Union (SACU), fundada en 1910, e integrada por las actuales Sudáfrica, Botsuana, Lesoto, Namibia y Esuatini (Suazilandia, hasta muy recientemente), en el contexto de la creación ese mismo año de la Unión Sudafricana, como antecesora de la actual República Sudafricana, tras unirse las colonias británicas de la región austral de África (Colonia del Cabo, Natal, Transvaal y la del río Orange) bajo un mismo sistema de gobierno. Con la excepción de Botsuana, estos países comparten también una Common Monetary Area, donde el rand sudafricano es moneda de curso legal, pese a que cada uno de ellos emita también su propia moneda.
- 7 Entre ellos cabría nombrar Unión Aduanera y Económica de África del Oeste (UDEAO-1966), Unión Aduanera y Económica de África Central (UDEAC-1964) o East African Community (EAC-1967). Junto con ellas, habría que destacar también la zona monetaria del franco CFA en la zona occidental y central del continente, que se remonta a la época colonial bajo dominio de Francia. La actual UEMOA (Unión Económica y Monetaria de África Occidental) y CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria de África Central), con antecedentes en los años sesenta tras las independencias, son creadas como tales en los años noventa del siglo pasado.

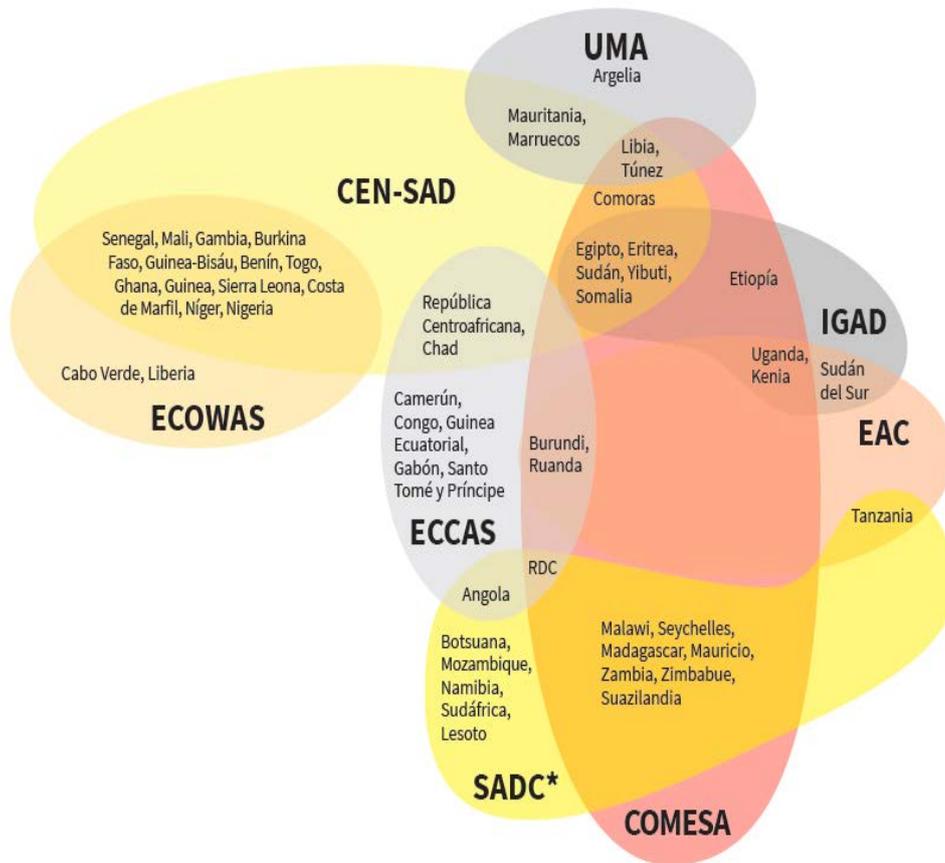
andadura, pasó a convertirse en Unión Africana (UA) en 2001, lo que conllevó una serie de cambios, que contribuyen a reforzar las iniciativas colectivas regionales y continentales.<sup>4</sup> La decisión de convertir a la UA en una organización con capacidad para establecer sanciones entre sus miembros y para romper con el previo principio de «no injerencia», así como la creación de diferentes instituciones continentales<sup>5</sup> en su seno, le dotaron de una mayor fortaleza y legitimidad para ejercer su mandato integracionista y sus diferentes funciones a nivel continental (Kabunda 2011).

Pese a los limitados logros en el cumplimiento de la agenda de la integración regional y continental, en la práctica, muy diversas iniciativas de este tipo se han puesto en marcha en África desde el proceso de descolonización<sup>6</sup> hasta nuestros días. Los primeros proyectos de integración se remontan a los años sesenta entre países vecinos con lazos coloniales similares.<sup>7</sup> Estos, junto con otros de nueva creación, fueron posteriormente redefinidos o reconstruidos durante los setenta, los ochenta y los noventa (Kabunda 2011 y 2001, Bidaurratzaga 1998). Y todo ello ha convertido, en la actualidad, a África en el continente donde las iniciativas formales de integración regional son más abundantes.

Organización	Año de creación	Sede	Número de miembros
UMA	1989	Rabat (Marruecos)	5
COMESA	1981	Lusaka (Zambia)	21
CEN-SAD	1998	Trípoli (Libia)	25
EAC	1999	Arusha (Tanzania)	6
ECCAS-CEEAC	1983	Libreville (Gabón)	11
ECOWAS-CEDEAO	1975	Abuja (Nigeria)	15
IGAD	1996	Yibuti (Yibuti)	8
SADC	1992	Gaborone (Botsuana)	15

**Cuadro 1**  
 Datos básicos de las Comunidades Económicas Regionales (CER)  
*Fuente:* Marín (2019).

Estas iniciativas superan con creces en número las que aquí vamos a destacar, puesto que nos referiremos a los que actualmente serían los grupos de integración regional más significativos en el continente, es decir, los ocho formalmente reconocidos por la Unión Africana (UA). Si bien con diversos antecedentes previos, las oficialmente denominadas por la UA como Comunidades Económicas Regionales (CER) son las siguientes por orden de creación: la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental



**Mapa 1**

CER reconocidas por la Unión Africana para el AfCFTA

Fuente: Colom (2019a, p. 38).

(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 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 y 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 (véase mapa 1).

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 bibliografía, se ha denominado de manera gráfica como el *spaghetti bowl* africano<sup>8</sup> (UNCTAD 2009, Bidaurratzaga y Colom 2005).

8 De los 54 países africanos participando en alguna de las 8 CER reconocidas por la UA, 13 pertenecen únicamente a una CER, mientras que 29 pertenecen a 2 de ellas a la vez y 13 a 3 CER simultáneamente (Uneca/AU/ADB 2017).

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 africanas. 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 1, en 2018, el dato de exportaciones intrazona por continentes en África fue del 15,86 %, frente al 66,96 % en Europa, el 53,73 % en Asia y el 54,27 % en América. Más concretamente, la mayoría de las CER del continente africano presentan, en general, bajos niveles de exportaciones intrazona en la comparativa con grupos regionales de otros continentes como Unión Europea, NAFTA o ASEAN (+3). Pero, asimismo, las CER africanas exhiben 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, más próximas a los valores de Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) o por encima de los de Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

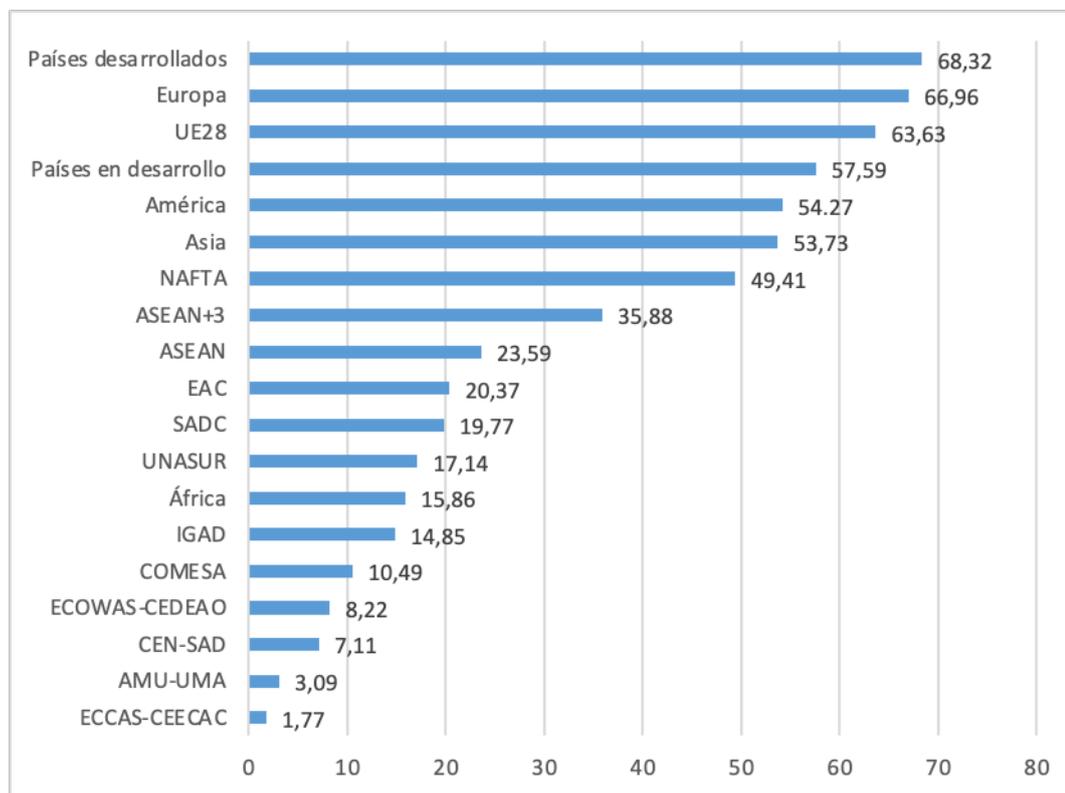
Estas diferencias vienen a reflejar algunos problemas de la integración regional africana, como son la falta de complementariedad en los productos que exportan los países africanos, el escaso desarrollo y alto coste de las infraestructuras del transporte y, en muchas ocasiones, la falta de voluntad política en llevar a la práctica los compromisos de liberalización comercial que se habían asumido en los diferentes tratados que daban lugar a las Comunidades Económicas Regionales.

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, SADC y COMESA 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 o la unión monetaria.

En concreto, los avances más significativos realizados por estos CER son los presentados a continuación (UNECA/AU/ADB/UNCTAD 2019).

La EAC es la que ha conseguido un nivel de progreso mayor en sus objetivos de integración, estableciendo un mercado común en 2010, que supone el libre movimiento de bienes, servicios y amplios avances en materia de capital y trabajo, así como el establecimiento de una moneda común para 2024. ECOWAS-CEDEAO forma una unión aduanera casi<sup>9</sup> completa mediante el estableci-

9 La única excepción al establecimiento del arancel común corresponde a Cabo Verde.



**Gráfico 1**

Exportaciones intrazona (%) 2018

Fuente: elaboración propia a partir de UNCTADstat.

miento de una tarifa externa común. Esta es la CER 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 y prevé la creación de una unión monetaria para 2020.<sup>10</sup> SADC tiene en marcha un área de libre comercio<sup>11</sup> desde 2008 y tiene, en su seno, una unión aduanera y una moneda común para algunos países, al incluir a los miembros de la SACU<sup>12</sup> y del área monetaria común del rand sudafricano. COMESA es otro proceso destacable por su tamaño, con 21 países miembros, aunque es el que viene a solaparse con más CER en el continente; de hecho, con todas menos con ECOWAS-CEDEAO. Tiene como objetivo establecer una moneda única para el año 2025 y ha avanzado significativamente en términos de eliminación de aranceles entre sus miembros. Así, 11 países han eliminado ya los aranceles procedentes de otros Estados miembros y trabajan actualmente en la eliminación de otras barreras comerciales (Marín 2019).

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. Entre sus grandes objetivos o aspiraciones, esta in-

10 Dentro de ECOWAS-CEDEAO y ECCAS-CEEAC, están integradas también las organizaciones correspondientes a la zona del franco CFA en ambas regiones, es decir, UEMOA y CEMAC, respectivamente (UNCTAD 2009).

11 República Democrática del Congo y Angola, pese a ser miembros de la SADC, no participan hasta el momento del área de libre comercio.

12 SACU consta de un singular modo de redistribución de los ingresos aduaneros desde Sudáfrica al resto de sus vecinos de la unión aduanera (los denominados *BLNS member states*) establecido mediante la conocida como SACU Revenue Sharing Formula.

cluye 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, etcétera.

La agenda incluye seis grandes marcos de referencia a nivel continental para el desarrollo del sector agrícola, de las infraestructuras (transporte, energía, agua...), del sector minero, de la innovación tecnológica, del comercio intraafricano y de la industria.<sup>13</sup> Y, finalmente, en la agenda se definen un total de 15 grandes proyectos emblemáticos para desarrollar en el continente para el período 2013-2063. Estos macroproyectos se concretan en ámbitos como los siguientes: la construcción de un tren de alta velocidad, la formulación de una estrategia en materia de producción de materias primas, el establecimiento del Área de Libre Comercio Continental Africana, el libre movimiento de personas y la creación de un pasaporte para el conjunto del continente, el fin de los conflictos para 2020, el desarrollo completo del macroproyecto del embalse del Inga en la República Democrática del Congo para la producción de energía hidroeléctrica, el establecimiento de un único mercado de transporte aéreo continental y la formación de un Foro Económico Africano, así como de instituciones financieras africanas, la creación de una universidad virtual, un museo, una enciclopedia o un proyecto de ciberseguridad para el conjunto del continente.

## 4 Arquitectura y fases para el establecimiento del AfCFTA

### 4.1. Fases y puesta en marcha

El Acuerdo para el establecimiento del AfCFTA entró en vigor tras alcanzar el mínimo de ratificaciones requeridas el 30 de mayo de 2019. Apenas un mes después de la entrada en vigor, se anuncia que la sede de la Secretaría del AfCFTA se establecerá en Ghana (varios países optaban también a la sede, como Egipto, Etiopía y Senegal). Entre la firma del Tratado en marzo de 2018 y su entrada en vigor en mayo de 2019, hay un período temporal de aproximadamente un año. Anteriormente, el texto del Acuerdo se había redactado en apenas tres años. Esta celeridad en el proceso ha sido recibida con optimismo y se ha valorado como un reflejo del compromiso político de los líderes africanos con el proyecto de integración. Algunos explican esta rapidez con base en una presión colectiva entre países, para no «perder el tren» y una cierta competición en términos de mostrar al resto de los líderes un mayor sentimiento panafricanista.

13 En concreto, estos marcos referenciales a nivel continental toman las siguientes denominaciones: Comprehensive African Agricultural Development Programme (CAADP), The Programme for Infrastructural Development in Africa (PIDA), The African Mining Vision (AMV), Science Technology Innovation Strategy for Africa (STISA), Boosting Intra-African Trade (BIAT), Accelerated Industrial Development for Africa (AIDA) ([www.au.int](http://www.au.int)).

En julio de 2019, se celebró en Níger una cumbre extraordinaria de la Unión Africana, donde se aprueba la «declaración de Niamey», con importantes compromisos y que introduce nuevos plazos e instrumentos para la efectiva implementación del AfCFTA. Se ponen en marcha iniciativas como el Observatorio para el Comercio (AU Trade Observatory). Se estableció inicialmente el inicio de la *fase operativa* del Acuerdo el 1 de julio de 2020, de cara a poner en marcha el calendario de liberalización de aranceles para los bienes y servicios, fecha a partir de la cual entraría en vigor el régimen comercial AfCFTA. Esta fecha, sin embargo, ha quedado aplazada como consecuencia del COVID-19, tal y como el secretario general Wamkele Mene ya ha manifestado recientemente (Ighobor 2020). Entre los avances institucionales más recientes, en la cumbre número 33 de la Unión Africana celebrada en febrero de 2020, se ha designado al sudafricano Wamkele Mene secretario general del AfCFTA. Sudáfrica consigue así uno de los puestos clave en la nueva organización institucional del AfCFTA, frente a la candidatura presentada por Nigeria.

## 4.2. Arquitectura y objetivos del acuerdo

Los objetivos del AfCFTA que se incluyen en el Tratado fundacional son ambiciosos. Como es de esperar en este tipo de acuerdos de carácter comercial, entre los objetivos principales del acuerdo que se recogen en el artículo 3, está la puesta en marcha de un mercado único africano y la creación de un mercado liberalizado para el comercio de bienes y servicios (mediante la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias) entre países. Pero, además, el Acuerdo tiene como objetivo la cooperación en materia de inversiones, propiedad intelectual y política de competencia. Incluye, además, un objetivo más general de promover el desarrollo socioeconómico sostenible e inclusivo, la igualdad de género y la transformación estructural. Otros objetivos se refieren, además, a facilitar el movimiento de personas, impulsar la competitividad de las economías y el establecimiento de un mecanismo de resolución de diferencias comerciales.

El Tratado cubre de forma específica los siguientes temas, para negociar en dos fases:

- a) Comercio de bienes (fase I, ya finalizada)
- b) Comercio de servicios (fase I, ya finalizada)
- c) Inversión (fase II)
- d) Propiedad intelectual (fase II)
- e) Política de competencia (fase II)

La estructura del acuerdo es a tres niveles: en un primer nivel, encontramos el acuerdo marco general, donde se incluyen los obje-

tivos, los principios de funcionamiento y las instituciones que se pondrán en marcha, por ejemplo. En el segundo nivel, encontramos los llamados «protocolos», que serían la parte operativa del acuerdo, pues recogen los procedimientos, las reglas y las excepciones. En un tercer nivel, tenemos los anexos, listas y calendarios que acompañan a los protocolos. En la fase I, se negociaron los protocolos para el comercio de bienes y servicios, así como un protocolo adicional para la resolución de conflictos y, para la fase II, se negociarán los protocolos de inversión, propiedad intelectual y de competencia. En la declaración de Niamey de julio de 2019, se reafirmó el compromiso de finalizar la fase II en junio de 2021.

### 4.3. Las reglas de origen

El establecimiento de reglas de origen es un tema fundamental cuando se elaboran los contenidos de cualquier acuerdo comercial, pues determinarán los requisitos que los productos han de cumplir para esclarecer su procedencia. Así, los productos que no cumplan las reglas de origen y, por tanto, no sean considerados regionales serán estimados procedentes de un país tercero y se les aplicarían aranceles más gravosos. En el Tratado fundacional, se establecen dos categorías de productos: a) productos enteramente obtenidos y b) productos suficientemente procesados:

- a) Productos enteramente obtenidos (*wholly obtained*): se refieren a productos considerados como totalmente producidos en otro país africano, entre los que estarían, por ejemplo, los productos minerales como el petróleo, las plantas y los animales vivos.
- b) Productos suficientemente procesados (*sufficiently worked or processed*): son los productos que, tras la aplicación de las reglas de origen, se considerarán igualmente procedentes de otro país africano.

Sobre estas dos categorías de productos a) y b), se aplicarán las exenciones arancelarias pactadas, por considerarse originarios de otro país africano. Por otro lado, el Acuerdo del AfCFTA es muy claro en considerar, por ejemplo, que el ensamblaje de piezas, la pintura de productos, el coloreado del azúcar, el planchado de textiles, el embalaje para el transporte, el pelado de vegetales o frutos secos (entre otros) son insuficientes para la obtención de un certificado de origen. En definitiva, salvo para los productos enteramente obtenidos en países africanos, el resto deberán cumplir unos requisitos que tendrán que ver con el valor añadido aportado en cada país, o la procedencia de los materiales o *inputs* necesarios para su producción final, a la hora de determinar su origen africano, o de países terceros. El «certificado de origen», o «declaración de origen», se establece en función al cumplimiento de estas normas,

y es una prueba documental que confirma que un producto, en particular, puede recibir el tratamiento comercial preferente.

En la declaración de Niamey, se señala explícitamente que la fase operativa tendrá que iniciarse con un acuerdo previo sobre las reglas de origen. Esta preocupación, en relación con las reglas de origen, ha sido expresada por varios líderes africanos, entre ellos el presidente sudafricano Ramaphosa. Así, Sudáfrica viene reclamando estrictas reglas de origen, en parte para proteger sus manufacturas en el nuevo entorno del AfCFTA, donde productos procedentes de países no africanos (por ejemplo, China) pudieran acabar accediendo a mercados africanos con la consideración de «regionales».

#### **4.4. La geometría variable**

La geometría variable es un concepto que se refiere a la estrategia que permite acomodar diferentes visiones en un proceso de negociación de un acuerdo, pues habilita diferentes opciones para los miembros y permite así avanzar en la toma de decisiones. Esto permite un cumplimiento de los compromisos en diferentes velocidades, para poder acomodar un tratamiento preferente y diferenciado a unos países frente a otros. En el marco del AfCFTA, la geometría variable se contempla de forma específica entre los principios que figuran en el artículo 5 y permitirá, entre otros aspectos, un tratamiento diferenciado y preferente, como se explica a continuación, a los países más desfavorecidos del continente. Este tratamiento diferenciado es uno de los elementos más importantes para poder reducir los efectos negativos que, en todo proceso de liberalización, genera el aumento de la competencia sobre los países y sectores con economías y sectores productivos más vulnerables.

Tal y como acordaron los ministros de Comercio africanos en la reunión de El Cairo de 2018, los países tendrán que eliminar el 90% de los aranceles que se aplican a los productos que importan de otros países africanos. Los países podrán mantener la protección arancelaria para los denominados «productos sensibles», que serán elegidos por los propios países de forma individualizada. A los diez años, sin embargo, se deberá proceder a una eliminación total de aranceles. Aplicando el principio de geometría variable, para los países africanos considerados PMA, este período de liberalización será más amplio (entre trece y quince años), y el porcentaje de liberalización podría ser menor al 100%. La geometría variable permitirá, además, a los países presentar sus propios calendarios y plazos dentro del proceso general de liberalización comercial. Entre los países que están solicitando ya este tratamiento diferenciado, está el denominado G6: Etiopía, Madagascar, Malawi, Sudán, Zambia y Zimbabue. Estos países han solicitado ya una extensión del período de eliminación de aranceles, frente al resto de los países africanos, a quince años, solicitando el margen más amplio posible que se contempla en la propia normativa del Acuerdo.

## 5 El potencial del AfCFTA y sus dificultades

### 5.1. Las perspectivas de transformación económica del AfCFTA

El AfCFTA se plantea como un instrumento al servicio de un objetivo de transformación económica del continente, tal como se define en la Agenda 2063. En este contexto, por «transformación económica» se entiende un proceso de cambio en el tipo de actividades económicas hacia aquellas de mayor productividad y generadoras de mayor valor añadido; por ejemplo, pasando de agricultura de subsistencia a agricultura comercial, manufactura o servicios como turismo. El crecimiento económico derivado de estas actividades más productivas tendrá bases más sólidas que el que meramente se deriva del incremento del precio de las materias primas, algo que ha venido sucediendo desde principios de este siglo en muchos países de África con el denominado «superciclo de las materias primas» (2000-2014), período durante el cual sus precios se incrementaron significativamente.

En la última década, se han multiplicado los informes oficiales y trabajos académicos en torno a la cuestión de la transformación económica en África. Tras dos décadas de programas de ajuste estructural auspiciados por el Banco Mundial y el FMI, y basados en dar más protagonismo al mercado y garantizar cierta estabilidad macroeconómica, ahora el enfoque de la transformación de las capacidades productivas toma el relevo. La experiencia asiática de cambio económico —especialmente de China, aunque también de Corea del Sur y Japón— tiene una influencia clara en este enfoque emergente sobre el desarrollo en África (Colom 2019b, p. 16).

En este retorno a enfoques heterodoxos del desarrollo que tuvieron cierto predicamento en África con anterioridad a la era del ajuste estructural, también hay que incluir la idea del Estado desarrollista; es decir, que el proceso de desarrollo no debe guiarse únicamente por las fuerzas del mercado, sino que deben ser los Gobiernos los que deben liderar el proceso de desarrollo. En este sentido, el AfCFTA como apuesta transformadora implica un fuerte liderazgo público, dejando atrás el enfoque más liberal y menos estatista de los programas de ajuste estructural.

Además del escaso crecimiento económico generado en el marco de los programas de ajuste estructural, otra de las razones que explican el cambio de enfoque es el reto demográfico en África: las proyecciones de Naciones Unidas para el conjunto del continente indican que la población pasará de los actuales 1256 millones de personas a 2489 en 2050, el doble. El salto de escala es remarkable, con lo cual, en cualquier política de desarrollo que se pretenda

desplegar en el continente, se deben tener en consideración estos datos. El flujo de jóvenes que año tras año se incorporan al mercado laboral es masivo; de ahí la urgencia de orientar las políticas públicas a la movilización de recursos y la transformación económica, fomentando la creación de empleo productivo y un patrón de crecimiento inclusivo (Colom 2019b, p. 9).

El AfCFTA se concibe como un instrumento más de apoyo al proceso de reindustrialización del continente, en la medida en que las exportaciones industriales son las que potencialmente más se pueden beneficiar de ella, contrarrestando la dependencia de la exportación de materias primas. Estas, especialmente petróleo y gas, representan los principales rubros de exportación de África: el 76 % de las exportaciones africanas fuera del continente consisten en materias primas (datos para 2010-2014). Sin embargo, en lo que se refiere al comercio intraafricano, el 61 % de las exportaciones africanas hacia otros países africanos consisten en manufacturas y otros productos industriales como bienes de capital (2010-2014). En consecuencia, si el AfCFTA va a reforzar el comercio intraafricano, ello irá a favor de las exportaciones industriales, fomentando la diversificación productiva (Colom 2019a).

Con este objetivo de diversificación, la aprobación del inicio de las negociaciones conducentes a la firma del AfCFTA en 2012 vino acompañada por parte de la UA del lanzamiento del programa BIAT (Boosting Intra-African Trade). Por otra parte, en la Agenda 2063, también se engloban programas de transformación productiva como AIDA (Accelerated Industrial Development for Africa, aprobado en 2008) y PIDA (Program Infrastructure Development for Africa, 2012).

En la actual configuración de la economía global, la mayor parte del comercio internacional no consiste en productos acabados, sino en productos intermedios que se incorporan a cadenas de valor internacionales. La fragmentación de la producción es una característica de la actual economía mundial. Numerosas empresas multinacionales han venido fragmentando su cadena de producción desde los años noventa, deslocalizando procesos (*offshoring*) o subcontratando la provisión de determinados *inputs* a otras empresas localizadas en cualquier punto del globo (*outsourcing*). Bien administrada, ello representa una oportunidad para la transformación económica de los países en desarrollo. En buena medida, el éxito exportador de China se ha venido basando en su incorporación en estas cadenas de valor globales. El grado de participación de África en estas cadenas de valor globales es escaso, ni siquiera en el sector del *agribusiness* en países con alguna potencialidad, como en el caso del cacao en Costa de Marfil, Ghana, Nigeria o Camerún, de modo que estos países continúan esencialmente exportando el cacao en bruto sin ninguna elaboración. Si bien puede resultar dificultoso para África insertarse en cadenas de valor glo-

bales, sí puede resultar más realista la construcción de cadenas de valor regionales.

En este sentido, el AfCFTA también se concibe como una oportunidad para fomentar la aparición de dichas cadenas de valor regionales; es decir, en la medida en que la integración comercial entre países africanos va a favorecer los intercambios, ello puede constituir un impulso para «regionalizar» procesos de producción industriales y que aparezcan cadenas de valor regionales, tendencia que puede resultar agudizada ahora como consecuencia del COVID-19. Argelia, Angola, Egipto, Nigeria y Sudáfrica lideran el comercio intraafricano, pero sus exportaciones intraafricanas apenas incorporan valor añadido procedente de otros países africanos. En Egipto, por ejemplo, solo el 0,8% del valor añadido de sus exportaciones hacia África procede de otros países africanos; es decir, hay margen para la expansión de estas cadenas de valor regionales en el marco de la AfCFTA, con el objetivo final de orientar la economía hacia la transformación estructural (UNECA 2015, pp. 102-110). De esta forma, y según las visiones más optimistas, una completa implementación operativa del AfCFTA generaría la aparición del Factory Africa (Fofack 2018), con el consiguiente efecto de creación de más empleo y de reducción de la dependencia comercial del exterior. Para este proceso, las normas de origen que contemple el Tratado AfCFTA son fundamentales, pues son las que permitirán discriminar del trato comercial preferente a aquellos productos que no tienen una suficiente proporción de contenido regional, lo que fomenta el establecimiento de estas cadenas de valor regionales.

Por otro lado, en los impactos esperados sobre la equidad de género, el AfCFTA se está planteando como una oportunidad para realizar análisis en profundidad del papel de las mujeres en la economía de los países africanos (UNECA 2020). Así, por ejemplo, se estima que el 70% del comercio informal transfronterizo en África es llevado a cabo por mujeres. La naturaleza informal de esta actividad supone que las mujeres sean especialmente vulnerables al acoso, la violencia, la confiscación de las mercancías e incluso al encarcelamiento. Con la reducción prevista de aranceles, podría más atractivo operar a través de canales formales y, por lo tanto, con mayor protección. Si a esto le añadimos la también prevista simplificación de los procedimientos aduaneros, el resultado final puede tener un sesgo de género positivo.<sup>14</sup>

14 Tanto en COMESA como en la EAC, ya en 2007 se pusieron en marcha sendos marcos de Simplified Trade Regimes, destinados a facilitar el pequeño comercio transfronterizo, con resultados positivos en términos de mayor formalización, incremento de la actividad y mayor seguridad para las mujeres implicadas en este tipo de comercio.

## 5.2. Las inevitables dificultades de implementación del AfCFTA

Los problemas que enfrenta el comercio intraafricano, a menudo, tienen poco que ver con los aranceles. Si observamos qué sucede con las barreras no arancelarias, estas pueden ser costosas y obstructivas para las pequeñas y medianas empresas, así como para el comercio informal transfronterizo, protagonizado principal-

mente por mujeres. Los procedimientos administrativos en las aduanas a menudo no son claros; están sujetos a arbitrariedades por parte de las autoridades, que derivan frecuentemente en pequeñas corruptelas y pérdida significativa de tiempo. Ello implica no solo a las mercancías, sino también a los procedimientos del paso de personas, y a la inspección de contenedores y camiones. Una vez superadas las aduanas, los constantes controles policiales en las carreteras tampoco ayudan a los intercambios comerciales y la circulación de personas. Si bien la AfCFTA incluye provisiones acerca de barreras no arancelarias relativas a estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, el funcionamiento de las aduanas a menudo es una barrera mayor.<sup>15</sup> Por otro lado, el arancel medio aplicable al comercio intraafricano es de apenas el 6%, un nivel moderado, pero que esconde numerosos picos tarifarios en sectores que podrían promover la diversificación productiva a partir del comercio.

En relación con las normas de origen, se debe señalar que el AfCFTA tendrá que evitar, por un lado, que estas sean demasiado complejas, de tal forma que puedan usarse como medidas proteccionistas, al tiempo que suficientemente restrictivas para fomentar las cadenas de valor regionales entre países miembros del área. Además, las reglas complejas pueden ser un obstáculo para empresas pequeñas y medianas, y pequeños comerciantes y agricultores. Teniendo en cuenta que el AfCFTA es, de momento, una agregación de distintas agrupaciones regionales, la armonización de las diferentes reglas de origen vigentes en cada una de ellas se antoja una tarea vital y, al mismo tiempo, compleja, para que estas no sean un obstáculo para las empresas pequeñas y medianas, y pequeños comerciantes y agricultores.

Otro tema que puede resultar igualmente complejo en el marco del AfCFTA tiene que ver con los mecanismos de defensa de los propios países africanos ante importaciones masivas y repentinas de productos, o *dumping* comercial, que puedan perjudicar a las industrias locales. Algunos gobiernos pueden, actualmente, accionar mecanismos de defensa comercial de limitación de importaciones que, de hecho, ya están contemplados en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Aquí surge esa dificultad adicional, pues solo los países más avanzados económicamente en el continente tienen mecanismos de defensa comercial vigentes —Egipto, Marruecos, Sudáfrica y Túnez—. Existe otro grupo de 11 países firmantes del AfCFTA que no forma parte de la OMC y, por lo tanto, no cuenta con esta cobertura legal.<sup>16</sup> El mecanismo de defensa comercial en el marco de la AfCFTA no está definido con precisión, por lo que hacerlo es una necesidad, especialmente para los países más débiles y con menos recursos para aplicar este tipo de medidas.

Ya se ha mencionado, además, la falta de infraestructuras económicas como uno de los más importantes cuellos de botella para el despliegue en la práctica del AfCFTA, Infraestructuras de trans-

15 En la Tripartite Free Trade Area —que engloba COMESA, EAC y SADC—, se ha puesto en marcha un mecanismo de supervisión y eliminación de las barreras no arancelarias, que incluye un servicio de atención de quejas para personas individuales (<http://tradebarriers.org>).

16 Argelia, Comoras, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Libia, Santo Tomé y Príncipe, Somalia, Sudán del Sur, Sudán y Sáhara Occidental.

porte y comunicación como puertos, puentes, carreteras, líneas férreas y telecomunicaciones, concebidas desde una óptica regional, se antojan imprescindibles y, de hecho, trascienden el Acuerdo.

Asimismo, cabe destacar las dificultades para que Nigeria se uniera a la iniciativa. Como en todo proceso de integración económica, hay ganadores y perdedores, de modo que, si no se perciben de manera clara los beneficios o los mecanismos de compensación para los sectores potencialmente perjudicados, pueden surgir las dudas entre los posibles países participantes. El caso de Nigeria es el más llamativo, ya que es el país más poblado del continente (191 millones), y su PIB es el mayor de África (17% del total). Nigeria cuenta con un mercado interno importante, y la compleja economía política del país ha hecho de Nigeria un país proteccionista —abierto únicamente a ECOWAS—. Las razones oficiales que, en su momento, esgrimió el Gobierno para no unirse a la AfCFTA son que todavía debía culminarse la ronda de consultas con diferentes actores económicos (patronales y sindicatos) en los diferentes Estados que componen la estructura federativa del país. Las razones de fondo obedecían, más bien, al temor a abrir una economía con, hasta ahora, un significativo componente proteccionista (Berahab y Dadush 2018).

Finalmente, la tremenda incertidumbre generada sobre los efectos de la crisis del coronavirus, tanto a nivel global como en el continente en particular, hace imprevisibles las consecuencias sobre la implementación del acuerdo, sus efectos sobre la actividad económica, el comercio intrarregional o las posibles respuestas proteccionistas por parte de diferentes Gobiernos del continente.

## 6 Conclusiones

África cuenta con una amplia tradición en materia de integración desde la era de la descolonización hasta nuestros días que, con independencia de sus resultados no siempre muy significativos, ha evidenciado la apuesta constante durante décadas por parte de diferentes Gobiernos africanos por la acción colectiva y alguna forma de ideario panafricanista. En ese contexto, la puesta en marcha del AfCFTA ha supuesto un hito inédito en el continente y ha generado optimismo y grandes expectativas, tanto fuera como dentro de él. De hecho, la visión crítica exhibida en el pasado por diferentes organismos internacionales se torna ahora esperanzadora y optimista al respecto.

Tal y como se ha expuesto en este trabajo, el potencial de la creación de esta área de libre comercio para el conjunto del continente es amplio a diferentes niveles, como el posible aumento de los bajos niveles de comercio intrarregional, las mejoras en la situación y dinámicas de las mujeres africanas, la diversificación de las estructuras productivas de sus economías y la generación de em-

pleo o de mayor valor añadido mediante la integración en cadenas globales o regionales de valor.

Sin embargo, la mera liberalización de los intercambios comerciales entre las economías del continente no es garantía automática de ninguno de estos efectos potenciales y, en ese sentido, el continente se enfrenta a una amplia serie de desafíos complementarios a todo ello. Más allá de la reducción arancelaria correspondiente, la negociación de unas adecuadas reglas de origen entre todos los países integrantes del acuerdo, la necesaria armonización y racionalización de los solapamientos existentes entre diferentes CER, o el hacer frente de forma eficaz al gran déficit en materia de infraestructuras de transporte, comunicaciones y energía que la gran mayoría de los países del continente padecen en la actualidad, se antojan ineludibles a la hora de hacer realidad los supuestos beneficios potenciales.

No cabe duda de que el AfCFTA no nace en la lógica de proyecto estrella aislado a modo de «bala mágica» que todo lo resuelve, sino de una amplia estrategia a medio/largo plazo de transformación estructural de la mano de la Agenda 2063. Pero será necesario que los diferentes grandes marcos de referencia y macroproyectos establecidos en dicha agenda avancen también a la vez que se produce el proceso de reducción arancelaria consiguiente a nivel continental. Y, para ello, se precisa también de una apropiada estrategia en materia de política industrial a nivel nacional, regional y continental, que evite dejar todo en manos de los mercados.

Finalmente, es importante no olvidar que los análisis en trazos gordos sobre el AfCFTA parecen olvidar, con frecuencia, la realidad de las «diferentes Áfricas», y de la forma tan diferente que un proyecto de estas características afectará a economías de tan diferente nivel de competitividad, diversificación productiva y desarrollo. Los consiguientes avances en materia de integración continental, más allá del AfCFTA, deben tener en consideración que, bien por la vía de los mercados (movilidad de las personas), bien por la de mecanismos redistributivos *ad hoc* (fondos para infraestructuras, mecanismos de redistribución de aranceles externos comunes, etc.), la apropiada distribución de los costes y beneficios de la integración continental es fundamental para que el AfCFTA pueda ser considerado un proyecto deseable al servicio del desarrollo y de la necesaria transformación económica del continente africano.

## 7 Bibliografía

- ADEJUMOBI S, OLUKOSHI AO (eds.) (2008). *The African Union and New Strategies for Development in Africa*. Cambria Press, Nueva York.
- AfDB (2018). *African Economic Outlook 2018*, African Development Bank, Abiyán.
- AFRICAN UNION (2014). *Common African Position on the Post-2015 Development Agenda*. African Union, Adís Abeba.
- AFRICAN UNION (2015). *Agenda 2063 Framework Document*. African Union, Adís Abeba.

- AFRICAN UNION (2018). Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area. African Union, Adís Abeba.
- AFRICAN UNION (2019). Decisions and Declaration, Assembly of the African Union. 12 Extraordinary Session. African Union, Niamey.
- ARSLAN Y, CONTRERAS J, PATEL N, CHANG S (2020). Globalization and deglobalization in emerging markets economies: facts and trends, BIS Papers No. 100, Bank for International Settlements, Basilea.
- BERAHAB R, DADUSH U (2018). Will the African Free Trade Agreement Succeed? OCP Policy Brief, PB-18/10.
- BIDAURRATZAGA E (1998). Integración económica regional en África Subsahariana. Cuadernos de trabajo/Lan Koadernoak de Hegoa (23):1-48.
- BIDAURRATZAGA E, COLOM A (2005). Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: Implicaciones y retos del acuerdo de Cotonú y del Nepad. *Revista de Economía Mundial* (12):89-121.
- BIDAURRATZAGA E, MARÍN A (2006). Integración regional africana y nuevas relaciones con la Unión Europea como instrumentos del desarrollo. En: Santamaría A, Echart E (coords.). *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África subsahariana*. Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 195-219.
- COLOM A (2006). Alcance y limitaciones de las iniciativas de reducción de la deuda externa en el África subsahariana. *Claves de la economía mundial* (1):405-411.
- COLOM A (2019a). Africa Continental Free Trade Area: ¿un instrumento de transformación económica? En: VV. AA. *Informe África 2019*, Fundación Alternativas.
- COLOM A (2019b). África subsahariana: ¿del afropesimismo a la transformación económica? Working Paper 19.07, Departament d'Economia Aplicada UAB.
- FOFACK H (2018). Economic integration could make the continent a global player. *Finanzas y Desarrollo*, vol. 55, 4. Fondo Monetario Internacional, Washington.
- GEREFFI G (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy* 21(1):9-37.
- IGHOBOR K (2020). AfCFTA: Implementing Africa's free trade pact the best stimulus for post-COVID-19 economies. *Africa Renewal*, mayo.
- JOHNSON C (1982). *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford University Press.
- KABUNDA M (2001). La Integración Regional en África: análisis político, jurídico y económico. *Cuadernos de Ciencias Económicas Empresarias* 40:53-97.
- KABUNDA M (2011). La integración regional en África: balance, retos y alternativas. Wn: Albares JM, Suárez I (coords.). *La agenda africana de desarrollo: el papel de España y la Unión Europea*. Documento de Trabajo n.º 48. Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.
- LIN JY, MONGA C (2014). The Evolving Paradigms of Structural Change. En: Currie-Alder B, Kanbur R, Malone DM, Medhora R (eds.). *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*, Oxford Scholarship Online.
- MARÍN A (2013). Integración regional en África y relaciones con la Unión Europea. En: Santamaría A, García J (coords.). *Regreso al futuro: cultura y desarrollo en África*. Los Libros de la Catarata, Madrid, pp. 229-247.
- MARÍN A (2019). El Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA/Alecaf): ambiciones del Mercado único panafricano. En: Santamaría A (coord.). *África en marcha. Tradición y modernidad en tiempos de innovación*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

- MKANDAWIRE T (2001). Thinking about Developmental States in Africa, Cambridge Journal of Economics 25:289-313.
- MKANDAWIRE T (2010). How the New Poverty Agenda Neglected Social and Employment Policies in Africa. Journal of Human Development and Capabilities 1(11):37-55.
- NEWMAN C, PAGE J (2017). Industrial Clusters. The case for Special Economic Zones in Africa. WIDER Working Paper 2017/5, UNU-WIDER.
- OYA C (2019). El sueño de la industrialización en África: balance histórico y nuevas dinámicas. En: Santamaría A (coord.). África en marcha. Tradición y modernidad en tiempos de innovación. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- RODRIG D (2015). Premature Deindustrialization, Working Paper 20935, NBER Working Paper Series. National Bureau of Economic Research, Cambridge (Massachusetts).
- SLANY A (2017). The role of trade policies in building regional value chains – some preliminary evidence from Africa. UNCTAD Research Paper No. 11 UNCTAD/SER.RP/2017/11.
- UN (2019). World Population Prospects 2019. United Nations.
- UNCTAD (2009). Economic Development in Africa Report 2009. Strengthening regional economic integration for Africa's development. United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- UNCTAD (2011). The Role of the State in Economic Transformation in Africa. Economic Report on Africa 2011. United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- UNCTAD (2019). Economic Development in Africa Report 2019. Made in Africa. Rules of origin for enhanced intra-African trade. United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- UNECA (2015). Economic Report on Africa: Industrializing Through Trade. United Nations Economic Commission for Africa. Adís Abeba, Etiopía.
- UNECA (2020). Gender Mainstreaming in African Continental Free Trade Area National Implementation Strategies: An Inclusive and Sustainable Pathway towards Gender Equality in Africa. United Nations Economic Commission for Africa. Adís Abeba.
- UNECA/AU/ADB (2016). Assessing Regional Integration in Africa VII: Innovation, Competitiveness and Regional Integration. United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank. Adís Abeba, Etiopía.
- UNECA/AU/ADB (2017). Assessing Regional Integration in Africa VIII: Bringing the Continental Free Trade Area About. United Nations Economic Commission for Africa, African Union and African Development Bank. Adís Abeba, Etiopía.
- UNECA/AU/ADB/UNCTAD (2019). Assessing Regional Integration in Africa IX: Next steps for the African Continental Free Trade Area. United Nations Economic Commission for Africa, African Union, African Development Bank and United Nations Conference on Trade and Development. Adís Abeba, Etiopía.
- VAN BERGEIJK P (2019). Deglobalization 2.0. Trade and Openness During the Great Depression and the Great Recession, Edward Elgar.
- WORLD BANK (2020). World Development Report. Trading for Development in the Age of Global Value Chains. World Bank.