

La UNCTAD y la integración regional en África

ste artículo tiene un doble objetivo. En primer lugar acercar la UNCTAD¹ (*United Nations Conference on Trade and Development*) al lector de Nova Africa, y en segundo lugar desentrañar algunos de los elementos más destacados de su *Economic Development in Africa Report* de 2009, dedicado a la integración regional. El interés en dedicar un artículo a la UNCTAD es que se trata de una institución poco conocida, pero que, sin embargo, resulta imprescindible para completar cualquier esbozo de descripción de las relaciones Norte-Sur. A pesar de ya no ser la influyente institución que fuera antaño, mantiene un rol de asistencia técnica en países en desarrollo, y de producción regular de informes de una elevada calidad relativos a los problemas del desarrollo económico de los países menos favorecidos. Por otra parte, a nadie se le escapa que el integracionismo en África siempre ha sido y continúa siendo una de los temas de debate esenciales en la formulación de cualquier estrategia de desarrollo (Kabunda, 2009).

■ Un enfoque alternativo de los problemas de los países en desarrollo

Dentro de la familia de las Naciones Unidas, la UNCTAD es la que conserva de manera más acentuada su carácter «tercermundista». Un breve repaso a su historia da fe de ello. Su fundación en 1964 se inscribe en un contexto en que una pléyade de nuevos países, fruto de la descolonización, aparece en el concierto internacional, especialmente en Asia y África. Los problemas específicos que debían afrontar estos países conducen a que en el seno de las Naciones Unidas se organicen foros en los que se aborden de manera específica los problemas del desarrollo, especialmente los referidos al comercio internacional. Así, en 1964 tuvo lugar en Ginebra la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.² Ahí se acordó el establecimiento de una secretaría, y que la Conferencia se celebrara cada cuatro años, como así ha sido hasta ahora.

Paralelamente a esta Conferencia, los países en desarrollo que participaron en ella establecieron el Grupo de los 77,³ un grupo de presión dentro de las Naciones Unidas, que podríamos considerar una expresión del Movimiento de los No

Alineados. ⁴ Como sabemos, desde la conferencia de Bandung en 1955, los jóvenes estados que no pertenecían ni al mundo capitalista occidental ni al bloque soviético, liderados por personajes carismáticos como Nasser (Egipto), Nehru (India) o Tito (Yugoslavia), trataron de conjugar sus respectivos intereses estratégicos en el marco de lo que también se denominó tercermundismo. Ante un mundo bipolar, estos países –incluidos la mayoría de los africanos– optaron por la no alineación, o dicho de otro modo, por la creación de un mundo multipolar en que sus intereses estuvieran más presentes en la arena internacional. La expresión de estas preocupaciones en el ámbito del comercio internacional fue la UNCTAD.

No es en absoluto irrelevante que su primer secretario fuera el argentino Raúl Prebisch, padre del estructuralismo latinoamericano. Prebisch es uno de los denominados «pioneros del desarrollo», aquel conjunto de académicos que en las décadas de los 40 y 50 sentó las bases de la economía del desarrollo como disciplina. En particular, Prebisch fue quien planteó que la economía mundial se estructura en un centro y una periferia. Mientras que la producción del centro es heterogénea, entre los diferentes sectores productivos hay una fuerte integración, y la variable dinámica es el mercado interior; en la periferia la producción se centra en uno o muy pocos productos -pensemos en el caso de muchos países africanos-, los diferentes sectores productivos -si los hay- no están integrados, y la dependencia de los mercados exteriores -particularmente las metrópolis en el caso africano- es muy elevada. Además, los intercambios comerciales entre el centro y la periferia tienden a beneficiar al centro en virtud de la tesis Prebisch-Singer, según la cual a largo plazo los precios relativos de las materias primas -lo que exporta la periferia- tienden a caer. En suma, la estructura centro-periferia de la economía mundial no beneficia a los países en desarrollo. Sin embargo, desde el punto de vista de Prebisch, a través de políticas activas de industrialización en los países en desarrollo, y el impulso de una arquitectura comercial internacional favorable a los países periféricos, la situación puede mejorar.

Prebisch empezó a aplicar estas ideas en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), ⁵ una institución de las Naciones Unidas que él mismo contribuyó a poner en marcha y de la que fue secretario ejecutivo entre 1950 y 1963. Prebisch dejó la CEPAL para ponerse al mando de la UNCTAD, con el objetivo de impulsar las bases para lo que posteriormente en los 70 se denominó un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). Con un enfoque izquierdista, el NOEI era el conjunto de reivindicaciones de los países del Tercer Mundo para que la arquitectura económica internacional fuera más favorable para sus estrategias de desarrollo. Por poner un ejemplo de alguno de los logros de la UNCTAD con Prebisch al frente en esos años, podemos citar el establecimiento en 1968 de un Sistema Generalizado de Preferencias –todavía vigente–, consistente en asegurar para los países en desarrollo acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados.

Un campo de investigación todavía poco explorado es la aplicación de los esquemas estructuralistas *cepalinos* a la economía política africana. En un reciente seminario en Barcelona, el autor tuvo la oportunidad de charlar con el chileno Ricardo French-Davis, asesor regional principal de la CEPAL en la década de los 90. Preguntado acerca de los contactos entre la CEPAL e investigadores africanos, confesó que son escasos por no decir nulos.

Otros campos de acción de la UNCTAD hasta la actualidad han sido la asistencia técnica a los gobiernos de los países en desarrollo en las negociaciones con los países ricos en relación a la deuda externa, y también en las negociaciones multilaterales concernientes al comercio internacional. También cabe citar un elemento de interés para los países africanos, como es el papel central de la UNCTAD en el programa de Naciones Unidas para los Países Menos Avanzados (PMA). Establecido en 1971 y todavía vigente, dicho programa tiene como objetivo el tratamiento de cuestiones que específicamente afectan al conjunto de los países más pobres dentro de la categoría de países en desarrollo. La UNCTAD ha organizado sucesivas conferencias (1981, 1990 y 2001) dedicadas a los PMA, en las que se han establecido programas de acción.

A partir de los años 80, la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo dio paso a la generalización de programas de estabilización y ajuste estructural en la mayoría de países en desarrollo, por supuesto incluidos los africanos.

El patrocinio del Banco Mundial y el FMI, y la preeminencia del enfoque favorable al mercado –neoliberalismo– en estas nuevas estrategias de desarrollo dejaron de lado las reivindicaciones del NOEI. Consecuentemente, instituciones con enfoques alternativos como la UNCTAD o el PNUD⁷ perdieron peso, y fueron progresivamente relegadas a ser instancias consultivas o de asistencia técnica. De manera a veces explícita, los países ricos han minimizado la presencia de la UNCTAD en las negociaciones comerciales internacionales, particularmente en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Cuestiones tan relevantes como las normas de inversión, las licitaciones públicas o la propiedad intelectual se negocian en la Organización Mundial del Comercio, sin apenas tener en cuenta las consecuencias sobre las perspectivas de desarrollo de los países más pobres, papel que podría corresponder a la UNCTAD. Curiosamente, el actual secretario general de la UNCTAD, el tailandés Supachai Panitchpakdi, anteriormente fue secretario general de la OMC.

Como vemos, la UNCTAD es ahora una institución relativamente pequeña y con poco peso en la arena internacional, pero sus enfoques, análisis y campos de actuación tienen un especial interés para aquellos que deseen conocer la economía política africana desde un punto de vista apartado del «mainstream» neoliberal.

■ Los informes de la UNCTAD

Los principales informes de la UNCTAD son cuatro, aparecen anualmente, y son accesibles gratuitamente desde su website. En primer lugar, tenemos el *World Investment Report*, una herramienta imprescindible para conocer los datos y la evolución del movimiento de capitales a nivel mundial. Sin duda, la mejor base de datos para acercarse a esta cuestión. Además de los análisis regionales en los que por supuesto aparece África, a menudo se abordan de manera particular las espinosas relaciones entre inversiones extranjeras y desarrollo en campos sensibles como la energía y las infraestructuras. En la medida en que la globalización se basa más en el movimiento de capitales que en otra cosa, el informe encierra gran interés. En segundo lugar, hallamos el *Least Developed Countries Report*, producto del liderazgo de la UNCTAD en el programa de Naciones Unidas dedicado a la problemática de estos países y que ya hemos citado más arriba. Estos informes tienen un interés todavía mayor para conocer la economía política de los países africanos más debilitados.

En este artículo vamos a centrarnos en otros dos: el *Informe sobre el Comercio y* el Desarrollo, y el Economic Development in Africa Report. Dentro del programa Desarrollo de África, la UNCTAD publica anualmente un informe específicamente dirigido a una problemática concreta de la economía política africana. Dicha serie de publicaciones, iniciadas en el año 2000 y denominadas genéricamente Economic Development in Africa, 8 constituyen un excelente instrumento de divulgación de los debates más relevantes sobre el desarrollo africano, habitualmente sin entrar en disguisiciones demasiado técnicas. Hasta ahora, algunos de los temas tratados más destacados han sido los siguientes: flujos de capital y crecimiento (2000); las nuevas políticas de reducción de la pobreza (2002); sustentabilidad de la deuda externa (2004); el papel de las inversiones extranjeras (2005); el incremento de la ayuda externa (2006); y el desempeño del comercio exterior (2008), entre otros. Por otra parte, desde 1981 la UNCTAD anualmente también publica el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 9 en el que se desgranan las cuestiones más relevantes acerca de las implicaciones de la evolución del comercio internacional en el desarrollo. Desde mediados de los 90, dichos informes ponen el acento sobre alguna cuestión concreta, y precisamente en 2007 el informe hizo hincapié en las implicaciones para el desarrollo de la integración regional, y es por ello que vamos a hacer mención a él hacia el final del artículo.

■ La integración regional como motor de desarrollo

La integración regional es una de las cuestiones que siempre está presente cuando se discute acerca de estrategias de desarrollo en África. Desde el mítico «we

must unite or perish» de Nkrumah, ¹⁰ en 1963, hasta hoy, evidentemente, ha habido cambios y reenfoques, pero la cuestión continúa perfectamente vigente. ¹¹ Sin ir más lejos, la Unión Africana –heredera de la OUA desde 2001– continúa teniendo entre sus objetivos la unidad africana, plasmada en el proyecto de Comunidad Económica Africana, y programada para 2028. Por otra parte, los *Economic Partnership Agreements* (EPA), impulsados por la Unión Europea en el marco del Acuerdo de Cotonú desde el año 2000, obligarán a los socios africanos a acelerar sus iniciativas de integración regional en la medida en que a partir de su puesta en marcha, en 2008, las negociaciones comerciales entre África y la Unión Europea se harán sobre la base regional, y no estatal.

Históricamente, el objetivo de la integración era ganar presencia política en la arena internacional. En los últimos años, los retos de la globalización del capitalismo y la interdependencia han resucitado el integracionismo, que aunque nunca estuvo muerto, perdió fuelle durante los 80. Ahora se trata más bien de ganar presencia en la economía mundial a través de la integración regional de mercados como paso intermedio en la integración global. Aunque, en general, los numerosos proyectos de integración africanos tienen objetivos más allá de lo económico, lo cierto es que la dimensión económica, especialmente la cuestión de la ampliación de mercados, es la que prima por encima de las otras. En el *Economic Development in Africa Report 2009* (EDAR 2009) se analizan las clásicas cuestiones que se tienen en cuenta cuando se trata del integracionismo africano; esto es, logros y obstáculos, y las cuestiones comerciales. Lo que además aporta el EDAR 2009 es un análisis de una serie de cuestiones emergentes relacionadas con el integracionismo: movilidad de las inversiones intrafricanas, comercio de servicios, y migraciones.

■ Integracionismo en África: las cuestiones clásicas

Como se señala en el aparado anterior, en los dos primeros capítulos del EDAR 2009 se da cuenta de lo que denominamos las «cuestiones clásicas» de cualquier análisis sobre el integracionismo africano: la experiencia histórica y el ámbito estrictamente comercial.

Desde las independencias, todos y cada uno de los países africanos, sin excepción, han participado de un modo u otro en algún proyecto de integración regional. Más allá de las motivaciones políticas, probablemente siempre más presentes que las puramente económicas, la justificación tradicional –neoclásica– de los proyectos de integración se hace en base al aumento de la eficiencia en la asignación de recursos que supone un proceso de este tipo, ya que al eliminarse aranceles entre los participantes del proyecto de integración, el mercado funciona sin distorsiones. Como se señala en el informe, un corolario de esta mejor asignación de recursos

101

productivos redunda en los denominados «efectos variedad» —los consumidores pueden acceder a un abanico mayor de productos—, y «efectos de escala» —las empresas ahora tienen acceso a mercados mayores, por lo que pueden dimensionar mejor sus actividades, e incluso emprender inversiones nuevas porque ahora la escala de la producción puede ser mayor—. Como vemos, las justificaciones teóricas clásicas tienen más que ver con el funcionamiento del mercado que con el panafricanismo político. Un aspecto importante a destacar en este sentido es la crítica que, tradicionalmente, se ha hecho al integracionismo desde la visión más pura de liberalismo. Por ejemplo, el Banco Mundial siempre se mantenido reticente al integracionismo por considerarlo un obstáculo a la liberalización global total, ya que al crearse bloques, las distorsiones se mantienen para los que no forman parte del bloque. Es el clásico debate entre los que consideran que los bloques comerciales son «stumbling blocs» —bloques que dificultan la integración global de los mercados—versus «building blocs» —bloques que en cambio facilitan dicha integración—.

Como continuación de estas «cuestiones clásicas», en el EDAR 2009 se da cuenta de la evolución del integracionismo en África. Sorprenden algunos datos que se ofrecen, como, por ejemplo, que en África hay más organizaciones regionales que en ninguna otra parte del mundo, y que la mayor parte de los países africanos participan en más de una iniciativa regional. Aún más, entre 1960 y 1990 nacieron más de 200 organizaciones económicas intergubernamentales multisectoriales, y más de 120 unisectoriales. Algunas permanecen, pero muchas han fenecido. Los principales objetivos de estas iniciativas se considera que han sido los siguientes: a) la expansión del comercio intrarregional; b) la creación de infraestructuras pensadas a nivel regional; c) el aumento de la movilidad de factores productivos; y d) la cooperación monetaria, que en los casos de las dos zonas de franco CFA existentes han logrado la integración total, aunque sometida al Banco de Francia.

El Plan de Lagos (PAL), adoptado por la OUA en abril de 1980 en un contexto de crisis económica estructural profunda, se apoyó en sus fundamentos en el integracionismo. Sin embargo, como explica Kabunda (2009), los programas de estabilización y ajuste estructural promovidos por el Banco Mundial y el FMI a partir de mediados de los 80 en África, forzaron a los gobiernos africanos a abandonar la estrategia del PAL, con lo que el ímpetu integracionista quedó frenado en los hechos, aunque en el discurso perdurara. Como ejemplo de ello podemos citar el voluntarismo expresado en otra iniciativa de la OUA en 1991, al establecer la Comunidad Económica Africana. A imagen y semejanza de la Unión Europea, el proyecto debe culminar en 2028, o 2034 a más tardar, con la integración económica y política totales. En la misma línea va el conocido proyecto del NEPAD, ¹² que no deja de ser una continuidad de estas iniciativas adaptada a los tiempos de la globalización neoliberal. Coincidiendo con la transformación de la OUA en UA en 2001, se adopta el NEPAD, que toma también el integracionismo como instrumento de desarrollo.

A pesar de que en los discursos la voluntad integracionista es patente, en la práctica la fragmentación es la nota predominante. Como fruto de este furor integracionista escasamente coordinado, tenemos lo que se conoce como el «spaghetti bowl» africano, metáfora usada para describir el dibujo que aparece cuando en un mapa esquemático de África se trazan los globos que agrupan a los países que participan en una iniciativa regional (*ver* gráfico 1). Son globos que se entrelazan algo caóticamente, como si de un plato de spaghetti se tratara. Cabe notar que en dicha figura se distinguen 14 agrupaciones económicas regionales, que son las que atinadamente en el EDAR 2009 se consideran las más relevantes. ¹³



Gráfico 1: El «spaghetti bowl» africano

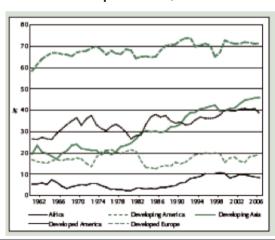
FUENTE: UNCTAD (2009: 12)

A pesar de los progresos registrados en algunas áreas, que tienen que ver sobre todo con un aumento de la coordinación de políticas, la realidad de la integración africana dista de ser óptima. Por ejemplo, en la CEMAC existe una unión aduanera y monetaria, pero la proporción de comercio intrarregional de sus miembros está por debajo del 2%. Otros casos de éxitos parciales citados en el EDAR 2009 son COMESA, que ha logrado que sus miembros simplifiquen sensiblemente sus normas aduaneras para favorecer los intercambios entre ellos. La SADC, así como ECOWAS, han logrado converger en algunas políticas macroeconómicas, aunque cabe decir que fuertemente influidos por la gigantesca presencia de Sudáfrica y Nigeria, respectivamente.

No cabe llamarse a engaño: el integracionismo en África está lejos de sus objetivos. Las explicaciones clásicas de este pobre desempeño suelen centrarse en la herencia colonial, que dejó unas economías dependientes de unos pocos productos primarios exportados principalmente a las antiguas metrópolis, y que, por lo tanto, tenían pocas complementariedades con las economías vecinas, hecho que en buena medida subsiste. Asimismo, la escasa infraestructura física disponible –carreteras, puertos, vías férreas– estaba orientada a la exportación fuera de África, no a la construcción de economías autocentradas e integradas a nivel regional. Por otra parte, las estrategias de desarrollo desde la independencia han tenido tradicionalmente en África un sesgo antiexportador –como en América Latina–, que ha frenado la interacción comercial entre vecinos. También cabe señalar la excesiva ambición que muchos de estos proyectos han tenido históricamente, sin marcarse en muchos casos metas intermedias razonables.

Si vamos a ver las cifras concretas del comercio intraregional africano, aunque la proporción es la más baja del planeta en comparación con el resto de regiones del planeta, ha crecido notablemente en los últimos 40 años. En el Gráfico 2 se observa como la proporción de exportaciones intrarregionales africanas en comparación con el resto de regiones del planeta es manifiestamente más bajo, aunque creciente. Si observamos dicha proporción desagregada para el África subsahariana, ésta ha pasado del 4,08% para el periodo 1960-1962 a 11,41% para el periodo 2004-2006.

Gráfico 2: Proporción de las exportaciones intrarregionales del total de exportaciones, 1960-2006



FUENTE: UNCTAD (2009:22).

Paradójicamente, si desagregamos por países, observamos que de los 52 países considerados, 7 tienen al resto de África como su mayor mercado de exportación, y otros 25 como su segundo mayor. La razón de esta discrepancia entre estas cifras y las agregadas, reside en que los grandes exportadores africanos –Argelia, Nigeria, Angola y Libia, entre otros–, exportan poco al resto de África, con la excepción de Sudáfrica.

En lo que se refiere a la composición de las exportaciones intraafricanas, es interesante observar que a pesar del predominio de los productos primarios, un 40% de ellas son de manufacturas, lo que señala una creciente complejidad y valor añadido de estos intercambios. Otro de los elementos a destacar es la enorme distorsión que supone para el análisis de los patrones africanos de comercio internacional la presencia del petróleo, y de dos gigantes económicos como son Nigeria y Sudáfrica.

Para finalizar lo que hemos denominado «las cuestiones clásicas», en el EDAR 2009 se da cuenta de los factores explicativos del bajo volumen del comercio intraafricano a pesar de las indudables potencialidades. Haciendo una analogía con los
modelos de gravedad, habitualmente usados para determinar y explicar el comercio
internacional, se hace la distinción entre «fuerzas de atracción» y «fuerzas de oposición». Entre las primeras usualmente están el tamaño económico expresado a través
del nivel del PIB y del PIB per cápita, y en la medida en que en general ambas magnitudes son bajas en África, esto podría explicar una parte del bajo comercio intraafricano. A pesar de que se considera que una lengua común impulsa el comercio,
y que ello se verifica para el África occidental francófona, en otros casos como el
Magreb no se cumple.

En cuanto a las «fuerzas de oposición» al comercio intraafricano, en el informe se citan los clásicos costes de transporte, exageradamente elevados en África, por la falta de infraestructuras «duras» adecuadas. Otros elementos que también influyen en los costes, como las políticas, las regulaciones, la transparencia, la agilidad administrativa y la predictibilidad de las actuaciones públicas, son denominados «infraestructura blanda», y también sirven para explicar los elevados costes de transporte en África. En muchos casos, para que las infraestructuras –duras y blandas—sirvan realmente al objetivo de la promoción del comercio intraafricano, deberían ser planificadas regionalmente, como están haciendo actualmente Burundi, Ruanda y Tanzania, que están financiando conjuntamente una infraestructura férrea.

■ Integracionismo en África: las cuestiones emergentes

En el EDAR 2009 se abordan una serie de cuestiones nuevas que se tienen poco en cuenta a la hora de analizar los efectos del integracionismo en África. En primer lugar, se aborda la cuestión de las inversiones intraafricanas. Habitualmente, cuan-

do se habla de integracionismo, la atención se centra en el comercio de mercancías, pero es indudable que el movimiento de capitales obedece a patrones paralelos. Es decir, que si el comercio de mercancías crece, las inversiones internacionales suelen crecer. No en vano todos los acuerdos de integración económica que hoy día se dan a nivel planetario incorporan cláusulas específicamente relativas a la libertad de movimiento de capitales. Además, desde el punto de vista de la dinámica capitalista, el fenómeno de la globalización tiene más que ver con el movimiento de capitales y con el particular protagonismo que las empresas transnacionales (ETN) tienen en este ámbito.

Según apunta el EDAR 2009, hay un serio problema de disponibilidad de datos a la hora de emprender análisis informados del movimiento de capitales intraafricano. Ello ya nos indica la novedad del enfoque y la importancia de abordarlo con mejores instrumentos.

Tradicionalmente, el capital privado extranjero en África ha procedido del mundo desarrollado, particularmente de las antiguas metrópolis, y fuertemente ligado a los sectores extractivos. Las escasas empresas locales que han buscado financiación en el exterior, han dirigido normalmente sus esfuerzos a los países desarrollados, buscando también tecnología, conocimiento organizativo e integración en cadenas de valor globales. Este patrón tradicional está rápidamente cambiando.

La creciente importancia de China e India como actores globales, las extraordinarias reservas monetarias acumuladas por los países árabes productores de petróleo y el crecimiento de algún otro actor, como Brasil, están impulsando las inversiones en África desde estos otros países en desarrollo. A un ritmo más lento, las inversiones intraafricanas se van abriendo paso, claramente lideradas por Sudáfrica. Ello está dando lugar a la aparición de ETN africanas, como, por ejemplo, algunos bancos nigerianos, la egipcia Orascom, Royal Air Maroc, o algunos importantes grupos mineros, como la sudafricana De Beers. En el EDAR 2009 se sostiene que todavía hay margen para extender las inversiones intraafricanas en la medida en que, habitualmente, hay una fuerte correlación entre inversión local e inversión extranjera. Es decir, que el bajo nivel de inversión extranjera intraafricana se explica en parte por el bajo nivel de inversión local.

Si nos atenemos a las cifras, en la Tabla 1 podemos ilustrar alguno de los extremos comentados. En primer lugar, vemos cómo ya un 20,2% del stock de inversiones acumulado procede de países en desarrollo (media 2003-2007). Y si bien, inversores tradicionales como el Reino Unido, Estados Unidos y Francia continúan a la cabeza de la clasificación, Sudáfrica e India también aparecen en lugares destacados.

Tabla 1: Porcentajes de procedencia del stock de inversiones en África (media 2003-2007)

Rank	Country of origin	Shares in total inward FDI stock in Africa
	Developed economies	79.6
	Developing economies	20.2
	South-east Europe and Commonwealth of Independent States	0.2
1	United Kingdom	21.2
2	United States	19.4
3	France	15.4
- 4	South Africa	5.9
5	Germany	4.8
6	Singapore	4.4
7	Switzerland	4.3
8	Norway	3.7
9	India	3.6
10	Canada	2.9

FUENTE: UNCTAD (2009:56).

Desde el punto de vista geográfico, las inversiones intrafricanas han sido especialmente importantes para un grupo restringido de países, sobre todo del África Austral, habida cuenta de la relevancia de Sudáfrica como exportador de capital. Países como Botsuana, Madagascar, Malaui, Uganda y Mozambique cuentan con un porcentaje de inversión sudafricana destacable. En contraste con el patrón de inversiones procedente del resto del mundo, en el que el 74% de ellas en el periodo 1987-2008 tiene que ver con el sector primario, las inversiones intrafricanas se centran en proyectos pequeños en servicios y manufacturas con poca tecnología. Ello sugiere una suerte de especialización. Los inversores no africanos son normalmente ETN que buscan producir para exportar, mientras que los inversores africanos, con la excepción de las mineras sudafricanas, buscan más bien producir para entrar en los mercados nacionales.

Por último, en el EDAR 2009 se entra una delicada cuestión: las escasas inversiones intraafricanas en el sector agrícola, que en opinión de los autores tiene que ver con los derechos de propiedad sobre la tierra cultivable. Ahí cuesta que la lógica de mercado penetre a pesar de los esfuerzos de instituciones como el Banco Mundial con los «bancos de tierra». Por motivos socioculturales, muchos países se niegan a contemplar la posibilidad de que la tierra cultivable pueda estar en manos extranjeras, y por ello en muchos acuerdos de integración económica se elimina esta posibilidad. En el informe se anima la exploración de una tercera vía entre la privatización / transnacionalización, y la imposibilidad de realizar inversiones en este sector, proponiendo contratos de alquiler de largo plazo.

Otra cuestión que raramente se aborda cuando se habla de integracionismo en África es la del comercio de servicios. En la medida en que el comercio de mercancías ha alcanzado notables cotas de liberalización, la atención se centra crecientemente en servicios que van relacionados con dicho comercio, como las telecomunicaciones, las finanzas, la logística o los servicios profesionales. Además, sectores como el turismo o la construcción pueden considerarse también en el rubro de servicios.

La facilitación del comercio, un transporte eficiente y servicios logísticos han emergido en los últimos años como elementos clave para explicar el acceso a mercados. La facilitación del comercio se refiere a los aspectos relacionados con un entorno más predictible, seguro y eficiente del comercio internacional, a través de la simplificación, estandarización, y armonización de las formalidades administrativas. En este sentido, los países enclavados tienen mucho que ganar con el desarrollo del comercio de servicios. Quince de los 31 países enclavados en desarrollo se encuentran en África, de modo que para estos países –algunos de ellos muy pobres–, la cuestión es crítica.

La tercera y última «cuestión emergente» tratada en el EDAR 2009 son las migraciones. Muy oportunamente, en el informe se distingue entre movilidad de la fuerza de trabajo y migraciones. La primera expresión se refiere puramente al cambio de residencia de trabajadores en busca de empleo o de mejores condiciones de empleo, pero a nadie se le escapa que ello genera movimientos de población asociados, especialmente de familiares de trabajadores, por lo que al conjunto del movimiento se le denomina migraciones. En cualquier proceso de integración económica, siempre se habla de libertad de circulación de productos –bienes y servicios–, y de libertad de circulación de factores productivos –capital y fuerza de trabajo–. Alcanzar acuerdos en productos y capitales no tiene la complejidad que entraña liberar los movimientos de personas, porque las implicaciones sociales son mayores, y la sombra del racismo y la xenofobia de una manera u otra siempre está presente.

Aunque estemos acostumbrados a referirnos únicamente a las migraciones africanas como movimientos de población Sur-Norte, la realidad es que la mayoría de emigrantes africanos se queda en África –se estima que en un 69%–. En 2005 se estimaba que países como Gabón, Gambia, Costa de Marfil y Libia tenían más del 10% de su población de origen inmigrante. Sin duda, las migraciones intraafricanas tienen un papel relevante en la economía política del continente. Por ejemplo, el llamado «milagro marfileño» de los años 80 es atribuible a la entrada masiva de fuerza de trabajo de Burkina Faso. Por su parte, la aportación de fuerza de trabajo de Lesotho, Suazilandia, Mozambique y Malaui al desarrollo sudafricano ha sido crucial.

La otra cara de la moneda de las migraciones la constituyen las remesas que los trabajadores envían a sus familias en sus países de origen, cuyo patrón empezamos ahora a conocer un poco cuando los países de emigración son países desarrollados,

pero que apenas se estudia cuando se trata de migraciones intraafricanas. Algo que sí que se conoce es el impacto que tienen estas remesas en la balanza de pagos. Por ejemplo, en el caso de Lesotho se sabe que el 28% de su PIB lo constituyen las remesas que sus trabajadores instalados en Sudáfrica envían a sus familias.

A pesar de que el derecho a la movilidad está ampliamente reconocido, las legislaciones de los países africanos contienen numerosas salvaguardas que tienden a reservar la demanda del mercado de trabajo a los trabajadores nacionales. En la actualidad existen varios Procesos Consultativos Regionales, dedicados a analizar este tipo de cuestiones. Por parte de la SADC, en 2000 se estableció un *Migration Dialogue for Southern Africa* (MIDSA); en 2002 se inauguró un *Migration Dialogue for Western Africa* (MIDWA); y en 2008 se abrió un proceso similar, *Regional Consultative Process on Migration*, en el marco de la IGAD, con la excepción de Eritrea. Las dificultades sociopolíticas asociadas a las migraciones no son patrimonio exclusivo de los países desarrollados. En la medida en que el aumento de la movilidad de los trabajadores es un fenómeno planetario, afecta en mayor o menor medida a todo el planeta, y mal gestionadas puede provocar conflictos, como el que se vivió en febrero de 2008 en Sudáfrica.

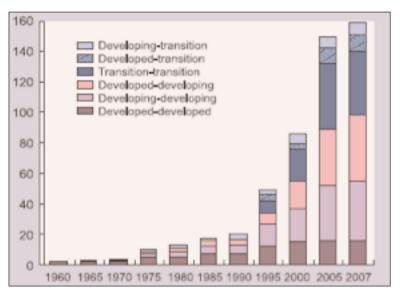
■ El «nuevo regionalismo»

El fracaso del multilateralismo, expresado en la actual parálisis de la OMC, ha llevado a que en los últimos años la expansión global del comercio y las inversiones se hayan llevado a cabo básicamente a través de marcos bilaterales o regionales. En este contexto, lo que habitualmente se entiende por «nuevo regionalismo» son acuerdos comerciales recíprocos entre países que no necesariamente están geográficamente contiguos o próximos, y que en numerosas ocasiones tienen niveles de desarrollo muy diferente. En África, esto ha significado que por ejemplo Marruecos y EEUU tengan un tratado bilateral de libre comercio, o que también lo tenga Sudáfrica y la UE, así como la SACU como grupo regional y EEUU.

Como muestra de que estas cuestiones son objeto habitual de análisis en el conjunto de los debates acerca de las estrategias de desarrollo, en su *Trade and Development Report 2007*, la UNCTAD hizo otro análisis de las cuestiones relativas a la integración regional como estrategia de desarrollo en este grupo de países, y su capítulo III lo dedicó al «nuevo regionalismo».

Para ilustrar la realidad de este «nuevo regionalismo», observemos el Gráfico 3, en el que queda patente que en la última década el número de acuerdos comerciales ha crecido espectacularmente. También cabe destacar que aumentan los acuerdos entre países desarrollados y países en desarrollo.

Gráfico 3: Acumulación de número de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, 1960-2007



FUENTE: UNCTAD (2007: 55)

¿Qué importancia tiene el «nuevo regionalismo» cuando hablamos de integración africana? La tiene y mucha, en la medida en que puede distorsionar, para bien o para mal, los procesos de integración entre países africanos. El caso más claro de «nuevo regionalismo» distorsionador es el establecimiento de EPAs (*Economic Partnership Agreements*), entre distintas agrupaciones africanas de países y la UE. En el marco del Acuerdo de Cotonú (año 2000), se acordó que a partir del primero de enero de 2008 entrarían en vigor los EPA, que significan el establecimiento de áreas de libre comercio. No es el objetivo de este artículo entrar a fondo en esta cuestión ¹⁴ –precisaríamos de otro artículo–, pero sí diremos que por ejemplo las agrupaciones de países con las que trabaja la UE no coinciden con las que establece la Unión Africana en su proyecto de integración económica, y ni tan solo con las actualmente existentes, con lo que desde fuera se introduce un elemento disgregador, a pesar de que en principio el fortalecimiento de la integración regional forma parte del mandato constitutivo de los EPAs.

Por supuesto que existen otros casos de «nuevo regionalismo» que merecen ser tenidos en cuenta. En el EDAR 2009 se mencionan unos cuantos, como AGOA (*African Growth and Opportunity Act*), que es una iniciativa del año 2000 del Gobierno de EEUU que concede acceso preferencial a 40 países africanos, y que se ha revelado muy eficiente para aumentar las exportaciones a EEUU, aunque básicamente de hidrocarburos. ¹⁵

Por último, aunque en realidad no podrían ponerse en el saco del «nuevo regionalismo», sin duda los acuerdos sectoriales y estratégicos que potencias emergentes del sur como China, India, Brasil, o incluso Turquía, sí que tienen su importancia ya que pueden distorsionar –repetimos, para bien o para mal–, el integracionismo africano.

■ Conclusiones

Desde el punto de vista de la UNCTAD, compartido por nosotros, la profundización de la integración regional debe formar parte de cualquier estrategia de desarrollo económico en África. Liberar ordenadamente las fuerzas del mercado, y al mismo tiempo regularlas a nivel regional, constituye una necesidad de adaptación a la creciente movilidad de mercancías y factores de producción que se da en África, y a nivel global. Sin embargo, también hay que apuntar que sin mecanismos redistributivos a nivel regional, que tengan en cuenta las necesidades específicas de los países africanos más pobres, el integracionismo será más centrífugo que centrípeta. Por ejemplo, para el caso de los países enclavados, la planificación de infraestructuras de transporte pensadas a nivel regional con criterios de equidad se convierte en un instrumento clave para desenclavarlos y que tengan mayores oportunidades en el comercio internacional. Tal como previene la UNCTAD, aplicar un enfoque puro de mercado al integracionismo africano no tiene sentido en la medida en que los desequilibrios son muy importantes, y la mano visible se hace necesaria.

Otra de las conclusiones relevantes que se desprenden de lo expuesto tiene que ver con temas emergentes, como las inversiones intrafricanas, los servicios y las migraciones. A día de hoy, la globalización impide pensar las relaciones económicas internacionales únicamente en términos de intercambio de mercancías. Las implicaciones sociopolíticas que cuestiones como las migraciones plantean nacen en buena medida de los procesos de integración de mercados, fenómeno del que por supuesto África no se escapa, y que hay que tener en cuenta.

Por último, no podemos soslayar la presencia de actores externos relevantes, y que proponen proyectos de integración de mercados que pueden complementar o distorsionar negativamente el integracionismo africano. El caso de los EPAs de la UE claramente quedaría en este segundo grupo. En suma, el integracionismo africano continúa bien vivo como proyecto político y también económico. A nuestro entender, y tal como hemos intentado ilustrar, las oportunidades para que el integracionismo avance y dé frutos en términos de desarrollo existen, aunque las dificultades son reales y no precisamente anecdóticas.

- 1. http://www.unctad.org
- 2. Notemos que aunque hay una denominación oficial en español (CNUCED), lo habitual, incluso si nos expresamos en español, es usar la denominación original en inglés UNCTAD.
- 3. http://www.g77.org
- 4. http://www.namegypt.org
- 5. http://www.cepal.org
- 6. Las Naciones Unidas actualmente reconoce como PMA a 47 estados, 33 de ellos africanos (http://www.unohrlls.org/en/ldc/related/62/).
- 7. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- 8. http://www.unctad.org/eda
- 9. Este informe, a diferencia de los otros, sí que tiene traducción al español.
- Contenido en su discurso en Addis Abeba con motivo de la fundación de la OUA (24 de mayo de 1963).
- 11. Otro ejemplo –menor– de la importancia de los debates acerca de la integración regional en África, lo tuvimos en Barcelona en junio de 2009, cuando tuvo lugar un seminario organizado por el CIDOB, la Casa África y la *United Nations Economic Commission for Africa* (UNECA) específicamente dedicado a este tema. Se puede consultar en: (http://www.cidob.org/es/noticias/desarrollo/i_seminario_de_la_agenda_de desarrollo africano).
- 12. New Economic Partnership on African Development: http://www.nepad.org
- 13. Todas y cada una de estas agrupaciones tienen un website propio, de modo que si algún lector tiene interés específico en alguna de ellas, con una búsqueda sencilla en Google puede dar con estos websites. Por razones de espacio no creemos necesario especificarlos aquí todos.
- 14. Remitimos al autor interesado a Marín (2008), y también a http://www.acp-eu-trade.org para conocer el estado de las negociaciones de los EPAs.
- 15. Ver Colom (2009).

BIBLIOGRAFÍA

- BIDAURRATZAGA, Eduardo y COLOM, Artur (2005): «Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: implicaciones y retos del Acuerdo de Cotonú y del NEPAD», *Revista de Economía Mundial*, núm 12, pp. 89-121.
- COLOM, Artur (2009): «Agoa». Diccionario de campaña «Partnership for Change», pp. 23-27. Hegoa, Bilbao.
- KABUNDA, Mbuyi (2009): «Integración regional en África: obstáculos y alternativas». *Nova Africa*, pp. 91-111.
- MARIN, Ainhoa (2008): Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana. Documento de Trabajo 19/2008. Fundación Alternativas y Fundación Carolina.
- UNCTAD (2009): Strengthening Regional Economic Integration for Africa's Development. Economic Development in Africa Report Series. UNCTAD, Ginebra.
- UNCTAD (2007): Trade and Development Report. Regional Cooperation for Development. UNCTAD, Ginebra.