

# La fragmentación institucional y económica en África

[Ainhoa Marín Egoscozábal](#)



***¿Encaja el panorama de fragmentación institucional ante las nuevas tendencias que se producen en el continente africano?***

El continente africano cuenta con el mayor número de organizaciones regionales del mundo. Muchas de ellas aparecen tras la descolonización con el objetivo de reducir la dependencia de las antiguas potencias coloniales y conseguir la llamada autosuficiencia colectiva, así como para el desarrollo de sus economías. Otras han surgido con el tiempo ante la necesidad de responder a desafíos regionales, como por ejemplo la gestión conjunta de recursos hídricos o para hacer frente a necesidades compartidas de seguridad y defensa regional.

Al tiempo de este panorama plagado de multitud de organismos -algunos de ellos solapados e incluso contrapuestos- se están produciendo en África importantes novedades. Por un lado, el principal organismo continental, la Unión Africana (UA) busca cada vez mayor protagonismo en la unificación del continente y convertirse en actor internacional de influencia. La puesta en marcha del Área de Libre Comercio Continental Africana, proyecto estrella de la UA es buena muestra de ello. Además, África Subsahariana tiene por delante en 2020 negociaciones importantes con la Unión Europea (UE) que han de redefinir las relaciones entre ambos bloques. Tiene sentido analizar cómo encaja este panorama de fragmentación institucional ante las nuevas tendencias y novedades que se cocinan en el continente.

---

## Organizaciones regionales en África: la fragmentación institucional

La historia africana poscolonial está plagada de iniciativas que han tenido como resultado que coexistan actualmente cantidad de instituciones regionales en suelo africano. Los esfuerzos académicos para clasificar estos organismos no han sido pocos y quizás la más clarificadora es la que establece diferentes categorías según la naturaleza y objetivos de los organismos. Así podríamos encontrar 5 tipos de organizaciones regionales: comunidades económicas de base comercial, las más numerosas (ECOWAS, COMESA, SADC, EAC, UMA, CEMAC, entre otras), organizaciones de carácter energético (COMELEC, SAPP, EAPP...), organismos para la gestión de recursos hídricos (LCBC, NBI, ABN, LTA, ORASECOM, etc.), organizaciones medioambientales (COMFAC) y finalmente organismos para la paz y la seguridad (EASF, ICGLR y G5 Sahel).

Estas iniciativas regionales coexisten con varias instituciones de carácter continental, como son por ejemplo la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo, La Comisión Económica para África de Naciones Unidas o, incluso, el grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) marco formal para las negociaciones de los países de África Subsahariana con la Unión Europea desde 1975.

Aunque en todos los continentes es posible encontrar un número importante de organismos regionales, el caso africano es especialmente llamativo. Ciertamente que con 63 cuencas fluviales transfronterizas, numerosos bosques que comparten varios países y el desbordamiento frecuente de conflictos a países vecinos, existe una lógica poderosa para el abordaje colectivo de estos retos regionales. Así, algunas organizaciones regionales han sido especialmente exitosas en manejar estas crisis (como es el caso de ECOWAS), pero también lo es que no son siempre la respuesta a necesidades compartidas, y en ocasiones son una forma de conseguir acceso a otros mercados africanos con menos aranceles o de perseguir intereses nacionales en diferentes ámbitos.



## La fragmentación económica y el Área de Libre Comercio Continental (AfCFTA)

La fragmentación africana no se produce solamente en el plano institucional. En el ámbito económico, África es de largo el continente más desconectado en términos de comercio e inversión entre los propios países. Teniendo en cuenta que existen más de una decena de comunidades económicas regionales, que tienen entre sus objetivos fundamentales mejorar las relaciones comerciales y de inversión entre miembros, es llamativo que el comercio intrarregional africano sea -en términos medios- del 15%. En América Latina, en comparación, el 47% del total de volumen de comercio es intrarregional, mientras que en Asia y Europa es de 61% y 67% respectivamente.

A estas alturas, las razones para esta desconexión económica están relativamente consensuadas. La culpa no es sólo de la falta de infraestructuras, sino también de razones históricas que han enfocado el desarrollo de las mismas mirando hacia el exterior para facilitar las relaciones económicas con las potencias coloniales. Además, es cierto que las economías africanas son en general poco complementarias, y lo que es necesario importar (petróleo refinado, maquinaria, coches o medicamentos, por ejemplo), es difícilmente adquirible a los países vecinos. Además, las rebajas arancelarias que tradicionalmente han ofrecido países como EE UU o la propia Unión Europea bajo el marco de los acuerdos Lomé, y hasta 2020

---

Cotonú, han impulsado aún más esa mirada comercial hacia el exterior en detrimento de los mercados africanos.

Desde una visión, que admito es más optimista que la de muchos, es posible que estemos asistiendo en este momento a un acontecimiento histórico para la transformación de las economías africanas en economías más diversificadas y preparadas para comerciar unas con otras. La entrada en vigor en mayo de 2019 del AfCFTA, Área de Libre Comercio Continental Africana, es un gran paso en este sentido. Esta iniciativa supone en práctica eliminar de manera progresiva aranceles y barreras a la inversión entre los países africanos. El Tratado fundacional establece 8 comunidades económicas regionales que deben servir como pilares de construcción del mercado único continental. También recoge de forma explícita en el artículo 19, que en caso de inconsistencia o conflicto, prevalecerá el AfCFTA sobre el acuerdo regional.

### **¿Supondrá el AfCFTA la desaparición de las instituciones económicas regionales?**

Hay que ser realistas y esperar la evolución en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los diferentes países africanos para la puesta en marcha del Área de Libre Comercio Continental. Pero podría pasar que si con el paso del tiempo el AfCFTA fuera operativo en varias regiones y sobre todo evolucionara hacia un mercado único (con aranceles comunes frente a terceros), podría evitarse la multiplicidad de regímenes comerciales que existen en el panorama actual. Por ejemplo, las exportaciones de té procedentes de países de la EAC (*East African Community*) a un país vecino como Egipto, están actualmente sujetas a diferentes aranceles, según el país miembro del que procedan. Si es té de Kenia, que es miembro además de COMESA -como Egipto-, los aranceles serán más bajos que si procede de Tanzania, que no pertenece a COMESA, sino a SADC, además de a la propia EAC.

Aunque estas diferencias de regímenes arancelarios son entendibles por la evolución histórica de la integración económica africana, es ya muy evidente que estas disparidades comerciales no tienen sentido en un proyecto de unificación continental a todos los niveles. En definitiva, el AfCFTA, entre otras cosas y desde una visión optimista, podría contribuir decisivamente a la desfragmentación económica africana, tanto en el plano institucional como en el económico. Esto no quiere decir que las Comunidades Económicas Regionales vayan a desaparecer en el futuro, pues muchas de ellas actúan en otras áreas más allá del comercio (pensemos por ejemplo en ECOWAS y la importante cooperación en seguridad entre sus miembros), pero desde luego el AfCFTA serviría para racionalizar el mapa comercial del continente, y permitir negociaciones de acuerdos comerciales con países no africanos desde una perspectiva continental, tal y como hace por ejemplo la UE a día de hoy.



### **El papel de la Unión Europea en la fragmentación africana**

Las relaciones entre la UE y el continente africano están fuertemente regionalizadas. Aunque es cierto que existe una estrategia conjunta África-UE (JAES) desde 2007, es más una declaración de principios compartidos y objetivos de la asociación, que un instrumento

financiado y aplicable de forma práctica. El resto de estrategias, acuerdos, marcos reguladores e instrumentos fragmentan el continente desde diferentes perspectivas.

En primer lugar, los acuerdos de base jurídica entre la UE y África dividen el continente en tres marcos reguladores: los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos, con África del Norte; el Acuerdo de Comercio, Desarrollo y Cooperación, con Suráfrica y el Acuerdo de Cotonú, con los países de África Subsahariana (salvo Suráfrica) en el marco del bloque de países ACP (África, Caribe y Pacífico)

Esta fragmentación de la estrategia europea con África se puede encontrar, además, en la cooperación en materia de paz y seguridad. En otros temas clave para la UE, como es el control de las migraciones, de nuevo encontramos que los acuerdos bajan incluso al plano bilateral, y la mayoría de los convenios se celebran *vis-à-vis* con cada país africano. Por otro lado, y en términos comerciales, la Unión viene negociando desde 2008 (con mayor o menor éxito) los denominados *Economic Partnership Agreements (EPAs)*, que establecen acuerdos comerciales diferenciados con las regiones africanas.

¿Es entendible esta fragmentación de las relaciones UE-África? Hasta cierto punto sí. Por un lado, responde a la inercia del pasado que establecía una relación diferente con las antiguas colonias europeas englobadas en el grupo ACP. Con estos países, y desde los 60, la UE ha querido mantener un régimen privilegiado a nivel comercial y de ayuda al desarrollo por ser especialmente desfavorecidos. Por otro lado, y ante la fragmentación institucional del continente, la Unión y otros actores internacionales han manejado como han podido (y querido) los diferentes solapamientos institucionales. La flexibilidad de los acuerdos bilaterales, por ejemplo, para temas relacionados con las migraciones ha resultado ser un mecanismo muy útil para Europa. Lo mismo para los temas de seguridad, que ciertamente han afectado de manera desigual a los países africanos. Y en términos comerciales, los *EPAs* han sido negociados desde una perspectiva estrictamente regional, creando en 2008 una fragmentación adicional y un reparto del continente en 5 regiones comerciales con los que Bruselas ha negociado de forma separada. De hecho, algunos de estos acuerdos han salido adelante y otros están prácticamente paralizados.

## **Las negociaciones que vienen entre la UE y África en 2020**

Durante el año 2020, la UE tienen que continuar negociando en diferentes ámbitos con los países africanos. En primer lugar, en febrero de 2020 expira el Acuerdo de Cotonú, y las negociaciones para renovarlo que empezaron en 2018, han de continuar hasta encontrar un

---

nuevo marco regulador que informalmente se ha llamado “Acuerdo PosCotonú”. Por otro lado, la nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, quiere poner en marcha una nueva estrategia global para África.

En la parte africana, algunas cosas han cambiado ante estas nuevas negociaciones. La Unión Africana reclama cada vez más protagonismo en la escena internacional e igualmente en las relaciones con Europa. Así lo podemos observar en las negociaciones PosCotonú, en las que al principio no se involucró -como es lo habitual-, cambiando de postura sorpresivamente en marzo de 2018 y reclamando un marco de cooperación único de continente a continente y de Unión (africana) a Unión (Europea).

Aunque la UA progresa en el intento de convertirse un actor internacional de relevancia y defender los intereses generales del continente, todavía es una institución joven que enfrenta retos importantes. Le sucede, entre otras cosas, lo mismo que a otras instituciones suprarregionales, y es que enfrenta importantes resistencias de los países miembros para ceder soberanía y espacios de negociación con países terceros. Así, en definitiva, aunque formalmente los gobiernos africanos defienden una agenda de unificación continental (queda demostrado por la firma casi unánime de todos los países africanos del AfCFTA), todavía se mantiene el interés de los países africanos por mantener con la UE espacios diferenciados de negociación. Al tiempo, a la Unión Europea le conviene muchas veces mantener esta diferenciación, que le facilita una mayor flexibilidad y sobre todo mayor poder negociador en un panorama donde la aparición de otros competidores geopolíticos, como China, han cambiado las reglas del juego.

### **Fecha de creación**

7 enero, 2020