



# Lento avance hacia la **integración**

*Carlos Lopes*

**Un nuevo índice permite a los países africanos cuantificar el resultado de sus medidas de integración regional**

**C**UESTA más trasladar un contenedor desde Kenya a Burundi que desde Bélgica o el Reino Unido a Kenya. El 20% de las redes de infraestructura internacional de África, como la red de Carreteras Transafricanas, es intransitable. La conectividad aérea es la más baja del mundo y está centrada en apenas unos 328 aeropuertos para una superficie terrestre de unos 30,4 millones de km<sup>2</sup>, lo que prolonga y encarece los viajes entre los países africanos (División de Estadística de las Naciones Unidas, 2016).

Si bien el ideal panafricano ha sido parte de la historia moderna del continente desde las luchas por la independencia de los territorios africanos regidos por Europa en las décadas de 1950 y 1960, los líderes africanos nunca lograron convertirlo en capital político. Hasta ahora, las iniciativas de integración real solo han logrado resultados desiguales.

Desde 1980 se han anunciado una serie de iniciativas —el Plan de Acción de Lagos, el Tratado de Abuja, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y la más reciente Agenda 2063— como la respuesta económica a la necesidad de un nuevo

futuro más interconectado para África. ¿Por qué está resultando tan difícil implementar esta idea de un continente realmente integrado?

### **Se necesita una perspectiva más amplia**

Parte de la respuesta radica en la necesidad de que el plan de integración regional africano no se limite solo al comercio, sino que emplee una perspectiva mucho más amplia. La variedad de la oferta en el mercado local es tan importante como la facilidad que tengan los ciudadanos para trasladarse entre países, ya sea por trabajo o por placer, qué tan efectivas son las telecomunicaciones con respecto a su costo, cuando la gente opta por estudiar o buscar trabajo, e incluso la forma de transferir dinero a sus familias u obtener capital inicial para un negocio.

Sin embargo, pocas autoridades se centran en esta visión más amplia al considerar las políticas para promover la integración.

Las comunidades económicas regionales del continente son una señal tangible del avance hacia la integración. Estas comunidades son los pilares de la Comunidad Económica de África

establecida por el Tratado de Abuja de 1991, que proporciona el marco global para la integración económica continental.

Estos grupos de países incluyen la Unión del Magreb Árabe y la Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos en el norte, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) en el oeste, la Comunidad del África Oriental (CAO) y la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo en el este, la Comunidad del Desarrollo de África Meridional (SADC) en el sur, el Mercado Común para África Meridional y Oriental (COMESA) en el sudeste y la Comunidad Económica de los Estados del África Central en el centro.

Las comunidades económicas regionales están dando pasos concretos hacia la integración. Por ejemplo, en materia de telecomunicaciones móviles se están aplicando medidas innovadoras para reducir el costo del *roaming* mediante una cooperación más estrecha, especialmente en la CAO. En enero de 2015, Kenya, Rwanda, Sudán del Sur y Uganda pusieron en marcha una red unificada a fin de armonizar las tarifas de las llamadas y reducir los costos entre los países socios. Estimaciones recientes indican que el tráfico de la telefonía móvil creció un 935% en los tres primeros meses de la puesta en marcha y el costo de las llamadas se redujo en más de un 60%.

Pero persisten desafíos cruciales. El comercio formal intráfricano de bienes es de 14%, frente a un 17% en América del Sur y Central, un 42% en América del Norte, un 62% en la Unión Europea y un 64% en Asia. Y las principales economías de África aún comercializan basadas en el principio de nación más favorecida.

Estos son solo algunos ejemplos de lo mucho que le falta al continente para integrarse realmente. Si bien las autoridades responsables de la política económica han elaborado marcos de integración, su implementación ha sido entorpecida por la falta de mecanismos de monitoreo y evaluación. En definitiva, hasta hace poco no había forma de medir con precisión y objetividad cuáles países están avanzando más en la profundización de la integración regional, en qué aspectos se está rezagando cada país y cuáles políticas e instituciones han resultado ser las más eficaces en la tarea de promover la integración.

### Cuantificar la integración

Para cerrar esta brecha, la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo y la Comisión Económica para África han creado el Índice de Integración Regional Africana, que presenta una visión transfronteriza y multidimensional de la integración.

El índice mide cinco dimensiones distintas: integración comercial, infraestructura regional, integración productiva, libre circulación de personas, e integración financiera y macroeconómica. Estas dimensiones se basan en un panorama general de los factores socioeconómicos clave que son fundamentales para la integración. Para calcular el índice se utilizan 16 categorías que abarcan las cinco dimensiones (gráfico 1).

**Integración comercial.** La libre circulación de bienes es crucial para el crecimiento del comercio. Las empresas y la gente se benefician cuando los flujos comerciales son más rápidos y rentables. Pero en África, los vínculos comerciales con el resto del mundo son más directos y eficaces que con las regiones vecinas debido a brechas infraestructurales o costos del capital y barreras no arancelarias.

**Infraestructura regional.** El desarrollo de la infraestructura en todo el continente es la cara más visible de la integración regional. Esto incluye: carreteras internacionales en construcción, vuelos que trasladan pasajeros entre capitales, y el uso creciente del *roaming* en las calles o en zonas rurales. Un gran número de conexiones por carretera, aire o, cada vez más, por ondas de radio incide de manera importante en las iniciativas de integración de África. Una mejor infraestructura regional reduce los costos de las transacciones, acelera la entrega de bienes y la prestación de servicios, de modo que los centros regionales, así como los países pequeños o sin salida al mar, tienen mucho que ganar al promover la infraestructura para impulsar el crecimiento económico.

**Integración productiva.** Para lograr el éxito económico es crucial que África aumente la producción y la productividad. África podría hacer más para desarrollar cadenas de valor regionales y globales, lo que implica fomentar bases económicas más variadas y resilientes. Al crecer el poder adquisitivo del consumidor, los bienes intermedios que las empresas utilizan para producir bienes terminados o servicios serán importantes para el mercado interno africano. Construir conglomerados industriales conlleva el acceso a corredores comerciales regionales que movilizan bienes y promueven una mayor electrificación regional para

Gráfico 1

### Medición de los avances

El Índice de Integración Regional Africano mide 16 indicadores distintos en cinco dimensiones generales.



Fuentes: Comisión Económica para África, Comisión de la Unión Africana y Banco Africano de Desarrollo (2016).

alimentar la producción. Ya sea para la agricultura o la producción industrial, las regiones deben destrabar su potencial productivo, inyectar inversión, superar cuellos de botella y forjar sectores más competitivos.

**Libre circulación de las personas.** La circulación transfronteriza, además de representar un gran impulso al crecimiento económico y al desarrollo de habilidades, también apoya la competitividad y

## En África, los vínculos comerciales con el resto del mundo son más directos y eficaces que con las regiones vecinas.

beneficia tanto al país que abre sus fronteras como al país del que provienen los ciudadanos que se trasladan, como lo demuestra el crecimiento de las remesas en estos últimos años. Para muchos países africanos, la migración puede salvar las brechas de aptitudes y permitir el intercambio de ideas, dando lugar a la expansión del espíritu empresarial y la innovación allende fronteras.

**Integración financiera y macroeconómica.** Cuando el capital fluye más libremente, la inversión crece, el financiamiento se asigna donde sea más productivo y los inversionistas del continente obtienen rendimientos más altos. A su vez, como los costos de las transacciones al hacer negocios bajan y las instituciones financieras trabajan en forma más eficaz, las microempresas, las PYME y las nuevas empresas se beneficiarán. Una mejor integración financiera promueve la transferencia de conocimientos, tecnología y más innovación.

### Una herramienta práctica, centrada en los resultados

Tanto como informe de situación como impulsor del cambio, el índice procura ser una herramienta accesible, integral, práctica y centrada en los resultados que resalta políticas y realidades concretas. Está pensado para aportar datos fiables a las autoridades responsables de la política económica a nivel nacional, regional e internacional; a empresas y otras partes interesadas que clasifican a países e instituciones en diversas categorías y dimensiones, mostrando fortalezas y debilidades. La finalidad es habilitar la adopción de medidas.

El índice, en su primera edición, se centra en el análisis comparativo dentro de las comunidades económicas regionales y entre ellas, a fin de tener en cuenta la diversidad de esfuerzos de integración de África. Permite que cada comunidad identifique sus virtudes y deficiencias en cada una de las cinco dimensiones.

Del análisis inicial han surgido varias conclusiones importantes. La integración regional global de las distintas comunidades económicas regionales se sitúa por debajo de la mitad de la escala que abarca desde ninguna integración hasta plena integración en todas las dimensiones (véase el gráfico 2). Esto indica que la integración global de la región tiene significativas posibilidades de avanzar. A nivel global, la CAO es la comunidad regional más integrada, seguida de la SADC y la CEDEAO.

En parte, el éxito de la CAO podría deberse a la historia previa a su independencia, cuando los británicos administraban el núcleo de la CAO como la Federación de África Oriental, que compartía gobierno, tradiciones e instituciones. Con el firme compromiso político reciente al más alto nivel, la fase actual de integración de África oriental, tras una interrupción en las décadas de 1960, 1970 y 1980, se basa en esta historia en común.

¿Qué podría explicar estos distintos niveles de desempeño de las comunidades económicas regionales de África?

Es importante señalar que los indicadores descritos en el gráfico 1 incluyen tanto medidas de “entrada” que miden políticas, como medidas de “resultado” que miden el valor de los flujos económicos resultantes entre los países. Las comunidades económicas regionales con mejor desempeño en el índice tienen buen desempeño en ambas medidas. Esta correlación entre el desempeño de los indicadores de entrada y de resultados indica que las políticas medidas por el primero, de hecho conducen a mejores resultados de integración. En otras palabras, la CAO, la CEDEAO y la SADC tal vez tengan mejor desempeño que los otros bloques porque han implementado las políticas integradoras que se miden en el índice.

Si bien cada comunidad económica regional tiene un puntaje superior al promedio en una o más dimensiones, en cada caso los puntajes más altos corresponden a integración comercial y los más bajos a integración financiera y macroeconómica, lo que puede mejorarse con una serie de medidas, como promover la banca transfronteriza fuera de los centros financieros sólidos; normalizar los pagos regionales; establecer pautas fiscales multilaterales, y lograr la convergencia en cuanto a metas de inflación, finanzas públicas y estabilidad cambiaria.

Las comunidades económicas regionales tienen puntajes cercanos entre sí en cuanto a infraestructura regional e integración productiva, y más distanciados en relación con la libre circulación de personas y la integración financiera y macroeconómica (véase el cuadro).

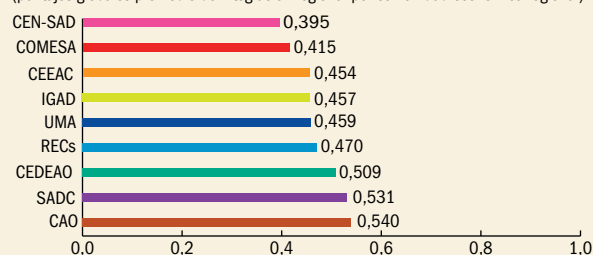
Los resultados muestran los 28 países con mejor desempeño considerados como los más integrados de las ocho comunidades

Gráfico 2

### Puntajes

Las organizaciones bien establecidas, como la Comunidad de África Oriental, con estrechos lazos económicos, políticos y sociales tienen mejor puntaje global en el índice de integración.

(puntajes globales promedio de integración regional por comunidad económica regional)



Fuentes: Comisión Económica para África, Comisión de la Unión Africana y Banco Africano de Desarrollo (2016).

Nota: CAO = Comunidad del África Oriental, CEDEAO = Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, CEEAC = Comunidad Económica de los Estados del África Central, CEN-SAD = Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos, COMESA = Mercado Común para África Meridional y Oriental, IGAD = Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, RECs = promedio de todas las comunidades económicas regionales, SADC = Comunidad del Desarrollo de África Meridional y UMA = Unión del Magreb Árabe. Los puntajes están calculados en una escala de 0 (bajo) a 1 (alto).

## Análisis en detalle

Al asignar puntajes sobre cada dimensión, el índice permite a las regiones ver exactamente en qué área están rezagadas. (puntajes sobre cada dimensión por comunidad económica regional)

	Integración comercial	Infraestructura regional	Integración productiva	Libre circulación de las personas	Integración financiera
CEN-SAD	0,353	0,251	0,247	0,479	0,524
COMESA	0,572	0,439	0,452	0,268	0,343
CAO	0,780	0,496	0,553	0,715	0,156
CEEAC	0,526	0,451	0,293	0,400	0,599
CEDEAO	0,442	0,426	0,265	0,800	0,611
IGAD	0,505	0,630	0,434	0,454	0,211
SADC	0,508	0,502	0,350	0,530	0,397
UMA	0,631	0,491	0,481	0,493	0,199
<b>Promedio</b>	<b>0,540</b>	<b>0,461</b>	<b>0,384</b>	<b>0,517</b>	<b>0,381</b>

Fuentes: Comisión Económica para África, Comisión de la Unión Africana y Banco Africano de Desarrollo (2016).

Nota: CAO = Comunidad del África Oriental, CEDEAO = Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, CEEAC = Comunidad Económica de los Estados del África Central, CEN-SAD = Comunidad de Estados Sahelo-Saharianos, COMESA = Mercado Común para África Meridional y Oriental, IGAD = Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo, SADC = Comunidad del Desarrollo de África Meridional y UMA = Unión del Magreb Árabe. Los puntajes están calculados en una escala de 0 (bajo) a 1 (alto).

económicas regionales incluidas en el índice. Otros 19 países son considerados como integrados en general. El análisis también indica que el peso económico de un país no necesariamente corresponde a su puntaje de integración regional, excepto Kenya y Sudáfrica. Por ejemplo, si bien Nigeria representa el 37% del PIB regional, no muestra un desempeño excelente en cuanto a integración regional, como tampoco Egipto. En cambio, el desempeño de países como Côte d'Ivoire, que solo representa el 3% del PIB regional, se ubica entre los mejores.

¿Entonces qué implica todo esto para la integración de África? ¿La multiplicidad de agrupamientos regionales la ayuda o la entorpece?

Aunque el índice no puede responder a esta pregunta directamente, otro estudio (Comisión Económica para África, la Comisión de la Unión Africana y el Banco Africano de Desarrollo, 2012) indica claramente que las comunidades económicas regionales de África han sido el escenario de muchas medidas de integración eficaces, especialmente en las áreas de integración comercial y libre circulación de las personas. Si bien estas iniciativas representan un avance, la multiplicidad de normas, reglas de origen y regímenes del continente seguramente aumentan la carga de cumplimiento sobre las empresas africanas. África necesita armonizar las políticas de integración de sus diversos bloques regionales. ■

*Carlos Lopes es Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para África.*

*Este artículo se basa en el informe Africa Regional Integration Index Report 2016 de la Comisión Económica para África, la Comisión de la Unión Africana y el Banco Africano de Desarrollo.*

### Referencias:

Comisión Económica para África, Comisión de la Unión Africana y Banco Africano de Desarrollo, 2016, *Africa Regional Integration Index Database* (Addis Ababa).

———, 2012, *Assessing Regional Integration in Africa V: Towards an African Continental Free Trade Area* (Addis Ababa).

División de Estadística de las Naciones Unidas, 2016, *UNdata*.

# Diálogo a fondo

## Blog en español

del Fondo Monetario Internacional

Sigue las novedades económicas de América Latina y el mundo



<http://blog-dialogoafondo.org>

