



Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo

XVII SIMPOSIO ELECTRÓNICO INTERNACIONAL

AFRICA

Y LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO

NOVIEMBRE DE 2007

LA UNIÓN AFRICANA, UNA NUEVA OPORTUNIDAD DE INTEGRACIÓN

*Carla Morasso**

Introducción

La puesta en marcha de la Unión Africana (UA) representó un nuevo punto de partida para la integración africana. En el presente trabajo se pretende exponer la situación contextual que llevó a los 53 países que hoy conforman al UA a actualizar la antigua Organización de Unidad Africana para alcanzar un marco dentro del cual sea posible reforzar las necesarias alianzas entre gobiernos y pueblos a los fines de fomentar el desarrollo económico y social. En este sentido, se analizarán los factores que condicionaron la integración regional y continental. Asimismo, luego de describir brevemente las características y objetivos de la UA, sobre el final del trabajo se hará especial referencia a la NEPAD (Nueva Alianza para el desarrollo de África).

El surgimiento de la OUA

La integración en el continente africano es un ideal que se ha perseguido desde la etapa de las independencias africanas como un medio para alcanzar el desarrollo socio-económico endógeno y posicionar a los estados del continente en el sistema internacional. De este modo, entre las primeras ideas para alcanzar la integración caben ser mencionados el panafricanismo, las ideologías de la identidad africana y los Estados Unidos de África que propuso N'Krumah.

La idea central era promover instituciones capaces de posibilitar el desarrollo económico y político de los nuevos estados. En este marco, el 25 de mayo de 1963 en Adis Abeba (Etiopía), los Jefes de Estado y Gobierno de 32

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario.

Estados Africanos independientes suscribieron la Carta de la Organización de Unidad Africana (OUA), la cual perseguía los siguientes objetivos:

- Promover la unidad y solidaridad entre los estados africanos;
- Coordinar e intensificar la cooperación entre los estados africanos, en el sentido de alcanzar una vida mejor para sus pueblos;
- Defender la soberanía, integridad territorial e independencia de los estados africanos;
- Erradicar todas las formas de colonialismo en el continente;
- Promover la cooperación internacional, respetando la Carta de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos;
- Coordinar y armonizar las políticas de los estados miembros en las esferas política, diplomática, económica, educacional, cultural, salud, bienestar, ciencia y técnica y defensa (OUA, 1963).

Con objetivos tan amplios y estados de reciente creación que enfrentaban importantes desafíos para su consolidación, rápidamente no tardaron en surgir dificultades que debilitaban las capacidades de la OUA para alcanzar sus propósitos fundacionales.

Una de las amenazas más importantes fue el neocolonialismo, problema que tempranamente detectó Nkrumah. El líder ghanés sostenía que la independencia de los estados africanos estaba condicionada por el neocolonialismo, una nueva forma de dominación que no se limitaba a la expropiación tácita de la economía y riquezas, sino que pretendía apropiarse de la estructura de poder político de los estados. El único camino que Nkrumah hallaba viable para evitar la dependencia neocolonial era la creación de un gobierno único africano. Sin embargo, esta tesis nunca contó con una aceptación amplia y fue marginalizada de los debates en torno a la OUA, descartándose la posibilidad de conformar un gobierno supranacional (Olivera Ribeiro, 2007).

Pero además del neocolonialismo, la OUA enfrentaba otras serias dificultades. En plano institucional, por ejemplo, porque el modelo de administración que adoptó era el heredado de la colonia, como así también las fronteras entre los estados, para las cuales se aplicó el principio de integridad territorial (*uti possidetis juris*). En este sentido, un tema de interés fundamental para los nuevos estados, como lo era la traza de sus fronteras, se resolvían en otros ámbitos y muchas veces la falta de solución llevó a graves conflictos. En cuanto al mecanismo de toma de decisiones, la necesidad de llegar al consenso o unanimidad tuvo como resultado la adopción de resoluciones ambiguas y posturas comunes que escondían profundas divergencias que no resolvían los asuntos de fondo. Asimismo, los principios de igualdad soberana, integridad territorial, independencia y no injerencia en los asuntos internos, que habían sido consagrados en la Carta de la OUA para fortalecer a los nuevos Estados y el sentimiento nacional, condicionaron la integración regional ya que se frenaba cualquier cesión de soberanía a favor de la organización.

La mayor parte de la multiplicidad de estados que surgieron eran débiles institucionalmente, incapaces de cumplir eficazmente con los fines derivados

de los pactos y organizaciones internacionales creadas por estos, tales como la OUA. Asimismo, la instalación de gobiernos de partidos únicos y poco democráticos, muchas veces resultado de golpes de estado -tanto en los países que siguieron la vía socialista como aquellos que optaron por la vía capitalista- iba en contra de la actuación de una organización pluralista que además pretendía resguardar los derechos humanos.

En este contexto hay que tener en cuenta también dos factores que vapulearon a la OUA: la difícil situación económica que atravesaron los países africanos desde su independencia –pasando por la crisis de la deuda hasta los programas de ajuste estructural- y las inestabilidades políticas y sociales al interior de cada país y entre dos o más estados.

En cuanto a las situaciones de conflicto, tanto en los numerosos casos de hirientes guerras civiles como en crisis interestatales, la OUA se mostró incapaz de actuar y llegar a soluciones definitivas, lo cual constituyó uno de los motivos por los cuales se planteó su revisión.

En materia económica, una de las ideas básicas de la OUA era promover los esquemas de integración del continente para crear comunidades económicas capaces de insertar a los mercados africanos en el mundo aumentando las exportaciones. Sin embargo, los esquemas no fueron los suficientemente exitosos y los gobiernos no cumplieron lamentablemente con sus compromisos. Varios llevaron a cabo estrategias particulares incompatibles con los objetivos comunes, además de no ratificar las decisiones y/o no cumplir con sus contribuciones o con la asistencia a las reuniones.

Los condicionamientos a los procesos de integración africanos

Una de las ambiciones de la OUA era promover los numerosos esquemas de integración regionales -la Unión del Magreb Árabe (UMA) de 1989; la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) de 1992; la Mercado Común del África Austral y Oriental (COMESA) de 1993; la Unión Económica y Monetaria del África del Oeste (UEMOA) de 1994; la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) de 1998; y la Comunidad de los Estados Sahelo-Saharianos (CENSAD) de 1999- para lograr por este camino una integración efectiva y paulatina del continente. Sin embargos, estos también se enfrentaban a numerosos escollos para alcanzar sus objetivos.

Entre los factores obstaculizadores de los procesos de integración regional y continental, Lechini (1999) realiza una división analítica –ya que están estrechamente ligados en los hechos– entre los factores políticos y económicos.

Entre los factores políticos están: la inestable política de los países africanos y/o monopolio de una clase privilegiada; el tipo de liderazgo personalista (con baja participación de las fuerzas sociales y económicas); y la exaltación de valores nacionalistas en contra de los países vecinos, frecuentemente para ocultar la defensa de intereses personales o sectoriales o ciertos intereses de las clases dirigentes en alianza con el extranjero.

Por otra parte, las organizaciones se estructuraron sobre modelos exógenos y los objetivos fueron generalmente demasiado ambiciosos e imposibles de llevar a la práctica, obteniendo en los mejores de los casos cooperación económica y no integración. Tampoco fue un factor de menor importancia las relaciones preferenciales con las ex metrópolis que restaban importancia a los acuerdos regionales.

En materia económica, los fuertes desequilibrios estructurales de las economías africanas -productores de materias primas sin desarrollo industrial y comercio asimétrico- fueron centrales para impedir el crecimiento de las economías, que además carecían de una lógica de complementariedad económica y comercial entre ellas. Más que complementarias, las economías africanas son competitivas y sus sectores fuertes están dominados por multinacionales. No es casual entonces que las infraestructuras no estén adaptadas para los intercambios intrarregionales

La Comisión Económica para África de Naciones Unidas (2007), destaca además otros factores que inhibieron una integración efectiva en el continente. Entre ellos se destacan:

- la multiplicidad y superposición de organizaciones y esquemas de integración con objetivos similares que conllevan a la duplicación de programas y esfuerzos y a la carencia de fondos suficientes para el buen funcionamiento de cada uno;
- la escasa coordinación continental;
- las debilidades institucionales de los propios estados parte que se reflejan en los organismos intergubernamentales;
- la escasa traducción en programas y proyectos nacionales que tienen las decisiones tomadas a nivel internacional y la falta misma de aplicación de los programas de acción convenidos entre los jefes de Estado.
- los obstáculos para el libre tránsito de personas, bienes y capitales;
- la lentitud en los procesos legislativos para aprobar acuerdos internacionales alcanzados en reuniones de los representantes de los poderes ejecutivos;
- la escasa participación de la sociedad civil en las decisiones adoptadas.

Todos estos condicionantes impidieron que los procesos de integración alcanzaran sus metas. Además hay que tener en cuenta el modelo extrovertido de desarrollo —orientado al mercado externo- que profundizó las desigualdades sociales, el estrangulamiento del empresariado nacional, manteniendo las economías africanas en su estadio de periféricas-dependientes.

El nacimiento de la UA

Ya en los setenta se había hecho evidente que las bases y objetivos de la OUA necesitaban replantearse. Sin embargo, el Comité de Revisión de la Carta que se creó 1979 no llegó a concretar su trabajo.

De allí en mas se realizaron “enmiendas especiales” a la carta y en 1991 por el Tratado de Abuja, se creó la Comunidad Económica Africana con el propósito de que se llevara a delante un proceso gradual de coordinación e integración de las agrupaciones económicas regionales. El tratado entró en vigor en 1994 con la idea de incorporar al continente africano a la dinámica de la globalización.

Sin embargo, fue recién el 9 de septiembre de 1999 cuando los jefes de estado y gobierno se dieron cita en Sirte, Libia, por invitación de Muammar Ghaddafi, en la IV Cumbre Extraordinaria de la OUA para tomar una decisión sobre modificaciones en la organización. La idea convocante era “fortalecer la capacidad de la OUA para que pueda hacer frente a los retos del nuevo milenio” (Cougill Gil). La Declaración de Sirte refleja la voluntad política de crear una nueva entidad continental con el fin de acelerar el proceso de integración continental, asistir a las naciones a jugar un rol mucho más eficaz en la economía global, y resolver los problemas sociales, políticos y económicos comunes a todos los estados del continente.

El tratado constitutivo de la UA fue firmado el 11 de julio de 2000 en Lomé, Togo, y entró en vigor en mayo de 2001, luego de que lo ratificaran los estados partes el acuerdo. Los siguientes son los objetivos principales planteados en la carta:

- a. Lograr una mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y los pueblos de África;
- b. Defender la soberanía, integridad territorial e independencia de los Estados Miembros;
- c. Acelerar la integración política y socio-económica del continente;
- d. Promover y defender las posturas comunes africanas sobre asuntos de interés para todo el continente y sus pueblos;
- e. Estimular la cooperación internacional, tomando debidamente en cuenta la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- f. Promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente;
- g. Promover los principios y las instituciones democráticas, la participación popular y el buen gobierno;
- h. Promover y proteger los derechos humanos de los pueblos en correspondencia con la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y otros instrumentos pertinentes;
- i. Crear las condiciones necesarias que permitan al continente desempeñar su justo papel en la economía global y las negociaciones internacionales;
- j. Estimular el desarrollo sustentable en lo económico, social y cultural, así como la integración de las economías africanas;
- k. Propiciar la cooperación en todas las esferas de la actividad humana para elevar el nivel de vida de los pueblos africanos;
- l. Coordinar y uniformar las políticas de las Comunidades Económicas Regionales para el logro gradual de los objetivos de la Unión;
- m. Fomentar el desarrollo del continente mediante la promoción de la investigación en todos los campos, en particular la ciencia y la tecnología; y

n. Trabajar con colaboradores internacionales pertinentes en la erradicación de enfermedades previsibles y la promoción de una buena salud en el continente.

En cuanto a su estructura, la UA tomó como modelo institucional a la Unión Europea y previó la creación de los siguientes órganos principales:

- Asamblea General
- Consejo Ejecutivo (formado por los ministros de Relaciones Exteriores).
- Comisión (es la Secretaría y está a cargo del presidente de la UA).
- Comité de representantes permanentes
- Consejo de Paz y Seguridad
- Parlamento Panafricano
- Consejo Económico y Social
- Corte de Justicia (ya existe un protocolo para su creación, pero sólo se hará efectiva tras su ratificación por todos los estados miembros del bloque)
- Comités técnicos especializados¹
- Instituciones financieras

El órgano supremo por sus funciones y poderes² es la Asamblea, que está compuesta por los Jefes de Estado y Gobierno de cada nación. Al igual que en la OUA, las decisiones se toman por consenso. Sin embargo, a los efectos de evitar la parálisis que esta modalidad decisoria causó en la OUA, en caso de que no se produzca acuerdo pleno basta con el voto positivo de las dos terceras partes de los miembros.

El Parlamento, en tanto, se creó en el 2004 para asegurar la participación plena de los pueblos africanos en el desarrollo e integración económica. Si bien tiene atribuciones meramente consultivas, no es un hecho menor que se haya incorporado un organismo en el cual la sociedad civil pueda expresarse, carencia profunda que tenía la antigua OUA.

Un órgano que si bien su acción es incipiente es de vital importancia es el Consejo de Paz y Seguridad, cuyo objetivo es promover mecanismos de mediación y arbitraje. Si este consejo logra avanzar en la resolución de conflictos en la región, la UA habrá dado un paso relevante en un aspecto que la OUA fracasó.

No obstante, ejemplos como el de la crisis de Darfur dan cuenta de los límites ejecutivos de la UA en la actualidad. Los 7000 efectivos de la UA que fueron enviados no han podido controlar la situación (Aguirre)². Del mismo modo, los valores y comportamientos acordes con el respeto a los derechos humanos que promueve la unión parecen no estar internalizados en sus miembros y la organización no cuenta con mecanismos eficaces para promoverlos.

Sigue entonces siendo indispensable que la UA diseñe una estrategia eficaz para la prevención y resolución de conflictos superadora de las instancias propias de la OUA, para que pueda intervenir en aquellas

situaciones graves de crímenes de guerra y contra la humanidad y genocidio tal como se propone en su carta.

Hasta el momento, la estrategia esbozada para la prevención y resolución de conflictos es la regionalización, tal cual se expuso en el Simposio de la Unión Africana de 2002 sobre paz y seguridad. Allí se planteó la necesidad de crear una “comunidad de seguridad” (security community) que se base en mecanismos de alerta temprana (early warning), implicación de la sociedad civil, y promoción de buenas prácticas para la gobernabilidad legal y política dentro de las fronteras y a través de ellas (Aguirre).

Pero además de los conflictos, existen varios obstáculos para el proceso integrador continental que representa la UA. Entre los mismos se encuentran los tradicionales frenos con los que lidian los esquemas de integración regionales, los cuales han expuestos más arriba, y las condiciones políticas internas de los países que la integran, ya que es un error común considerar a África como un continente homogéneo. En este sentido, la inestabilidad política de muchos de los estados de la UA pone en riesgo el buen funcionamiento de la organización y la pone a prueba cada vez que se generan crisis democráticas en el marco de las cuales debería actuar para preservar la democracia y el pluralismo. Asimismo, no es un obstáculo menor la persistencia, o incluso acentuación de ciertas líneas de fractura “geopolítica” del continente y la acentuación del ultra nacionalismo en muchos países africanos. Existen disputas por puestos estratégicos, como los asientos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y luchas por liderazgos sub regionales (Lô Gourmo Abdoul).

La NEPAD

En lo que refiere al desarrollo social y económico, en julio de 2002 se lanzó la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD), la cual presenta una nueva mirada según la cual con la los africanos deben ser los propios gerenciadorees de su desarrollo. En este sentido, se adoptó el “Mecanismo Africano de Evaluación Paritaria”, que permite evaluar los avances en materia de gobernabilidad política, económica y empresarial.

Los objetivos de la NEPAD son los siguientes:

- erradicar la pobreza;
- encaminar a los estados africanos, individual y colectivamente, en la senda del desarrollo y el crecimiento;
- integrar al continente en la economía mundial;
- acelerar la participación y el poder de las mujeres.

En tanto, las áreas de acción prioritarias son: infraestructura, agricultura, tecnologías de la información, educación, y promoción de la diversificación de las producciones y exportaciones.

La NEPAD es el programa socio-económico de la UA y si bien sus estructuras están separadas, la coordinación entre las dos secretarías será prioritaria para el buen desarrollo de la democracia y la gobernabilidad.

En cuanto a su origen, cabe mencionar que la NEPAD nació iniciativa de los presidentes Obasanjo (Nigeria), Mbeki (Sudáfrica) y Bouteflika (Algeria), y que más tarde se unieron los presidentes Wade (Senegal) y Mubarak (Egipto), con la visión de que los propios africanos aceptan la responsabilidad de su propio desarrollo.

Puede decirse que si bien la NEPAD es la sucesora del Plan de Lagos y del tratado Abuja, se diferencia de estos por estar basada en nuevos valores y principios, tales como la democracia, los derechos humanos y la educación. Además, propone un nuevo vínculo entre los países desarrollados y las instituciones multilaterales y los países africanos, siendo la UA el interlocutor destacado.

En relación con las críticas que se le han realizado a la NEPAD, Rodríguez Hernández señala que no ha brindado respuestas a las urgentes necesidades de los sectores más necesitados de la población en áreas prioritarias como salud, educación, agua potable, vivienda, entre otros, mientras se enfoca en la “gobernabilidad”, ya que la ausencia de la misma afecta negativamente los intereses de los países en desarrollo en la región, particularmente sus inversiones.

Por otra parte, también se ha indicado al Mecanismo Africano de Evaluación Paritaria como un sistema de control por el cual “se insta a la realización de las metas y objetivos fundamentales de la NEPAD mediante la institucionalización de un artilugio que coincide con el fomento de los intereses y los condicionamientos políticos y económicos de las potencias capitalistas occidentales” (Rodríguez Hernández).

A modo de cierre

Tal como señala Chao García, el mayor reto de la UA es “deshacer el legado negativo de su antecesora, la OUA, y mantenerse a flote por encima de las desventajas que ofrece un modelo nacido fuera del continente africano”.

Por sus características y el tiempo transcurrido desde su puesta en marcha, las diferencias entre la OUA y la UA en cuanto a sus resultados concretos aún no se han manifestado claramente. El debate crítico en torno a la eficacia de la UA para resolver las cuestiones de subdesarrollo y conflicto en el continente se encuentran muy vigentes y su viabilidad es aún incierta. De hecho, muchos de sus miembros se han mostrado preocupados porque los objetivos de la UA (al igual que los de la OUA), son demasiado amplios (Olivera Ribeiro, 2007).

Es un hecho positivo que con la creación de la UA los líderes africanos hayan aceptado su responsabilidad en el fomento del desarrollo del continente y hayan homogenizado sus objetivos, dejando de lado sus antecedentes

francófonos y anglófonos. Asimismo, que la UA esté basada en el reconocimiento de los principios democráticos y los derechos humanos implica al menos un cambio de conciencia y discurso entre los gobiernos africanos, si bien en los hechos resta mucho por hacer.

A pesar de todos los condicionantes con los cuales debe enfrentarse la UA, entre ellos el modelo económico neoliberal predominante en el actual contexto mundial, su existencia brinda un marco en el cual los propios africanos pueden discutir y armonizar políticas y programas tendientes a integrar las capacidades productivas y sociales para construir un camino hacia el desarrollo autónomo y sustentable, más allá del mercado común continental al cual se aspira a constituir en el año 2015. Pero para esto es menester que se avance en la reforma de aquellas instituciones, tanto nacionales como regionales, que actualmente son inadecuadas para la promoción y gestión de una integración efectiva.

Notas

1- Los comités son sobre: Economía Rural y Materias Agrícolas; sobre Asuntos Monetarios y Financieros; sobre Comercio, Asuntos de Aduana e Inmigración; sobre Industria, Ciencia y Tecnología, Energía, Reservas Naturales y Medio Ambiente; sobre Transporte, Comunicaciones y Turismo; sobre Salud, Trabajo y temas Sociales; y sobre Educación, Cultura y Recurso Humano.

2- Determinar las políticas comunes de la Unión; recibe y considera los reportes y recomendaciones de los otros órganos de la Unión y de los miembros; establece órganos; supervisa la implementación de las dediciones; adopta el presupuesto de la Unión; y brinda directrices al Consejo Ejecutivo sobre le manejo de conflictos, guerras y otras situaciones de emergencia y restauración de la paz; entre otras.

3- Cabe aclarar que actualmente han sido enviadas tropas conjuntas de la UA y de la ONU a Darfur y que hay críticas y discusiones en torno a esto desde la UA.

Bibliografía

Álvarez Acosta, María Elena “La gobernabilidad democrática en África subsahariana”, publicado en el sitio web del Instituto Superior de Relaciones Internacionales de Cuba: http://www.isri.cu/Paginas/Boletin/boletin_31.htm

Chao García, Anette “La integración regional en África: Pinceladas para un estudio”, publicado en el sitio web del Instituto Superior de Relaciones Internacionales de Cuba: http://www.isri.cu/Paginas/Boletin/boletin_8607.htm

Cougil Gil, Odilo “Surge la Unión Africana: Pasos en el despegue del continente”.

Economic Commission for Africa (2004) “Assessing Regional Integration in Africa” (ECA: Addis Ababa).

Lechini, Gladys (1999) “El mapa de la Integración Africana: el caso de la SADC”, en Cuadernos Política Exterior Argentina del CERIR, serie docencia N° 54 (CERIR: Rosario).

Lô Gourmo Abdoul “La NEPAD, nueva sociedad africana: desafíos y perspectivas”, publicado en el sitio web de OSPAAAL: <http://www.ospaaal.org>

Olivera Ribeiro, Claudio (2007) “União Africana: possibilidades e desafios”, texto presentado en la II Conferencia Nacional de Política Exterior y Política Internacional – II CNPEPI “O Brasil no mundo que vem aí”, organizado por la Fundação Alexandre de Gusmão y el Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Palacio Itamaraty, Rio de Janeiro, 2 de marzo.

Rodríguez Hernández, Leyde “Poder y hegemonismo de Estados Unidos en el África Subsahariana” publicado en el sitio web del Instituto Superior de Relaciones Internacionales de Cuba: http://www.isri.cu/Paginas/Boletin/boletin_75.htm

UA (2000) “Constitutive Act”. Publicada en el sitio web de la UA: http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm

Sitios Web

NEPAD: www.nepad.org

UA: www.africa-union.org