

SI BIEN ÁFRICA PUEDE FÁCILMENTE DEFINIRSE COMO CONTINENTE, SU DIVISIÓN INTERNA ES MÁS COMPLEJA. ESTO HACE QUE EL REGIONALISMO SE CARACTERICE POR UNA FRAGMENTACIÓN DE SUBREGIONES. SI A ESTO SUMAMOS QUE LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN PADECEN CRÓNICAMENTE LA ESCASEZ DE FINANCIAMIENTO, LA EXISTENCIA DE ORGANIZACIONES SUPERPUESTAS, DISPARIDAD ENTRE LAS INSTITUCIONES Y PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN INFORMAL, EL PANORAMA ES POR DEMÁS COMPLEJO. LA INTEGRACIÓN SIGUE SIENDO UN DESAFÍO.

# INTEGRACIÓN Y REGIONALISMOS AFRICANOS



por **FRANK MATTHEIS**. *Investigador Superior en el Centro de Estudios de la Innovación Gubernamental (GOVINN) de la Universidad de Pretoria, Sudáfrica. Coordinador del área de investigación sobre regionalismo comparativo, inter-regionalismo y seguridad marítima mediante una beca de investigación posdoctoral del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). Ex becario de investigación superior en el Centro para Estudios Regionales (Centre for Area Studies) de la Universidad de Leipzig, Alemania. Magister en Bellas Artes (MA) de las universidades de Leipzig y Viena. Doctor en Germanística (Dr. phil.) de la Universidad de Leipzig*



## Una breve historia de la integración africana

La ideología política más importante para la construcción de África como región ha sido el panafricanismo. El panafricanismo se originó a comienzos del siglo XX como un movimiento para crear un sentido de unidad entre los descendientes de esclavos. Este sentido se basó en idioma, cultura o religión, pero principalmente en el racismo encontrado diariamente y la referencia a un origen común en África. La esclavitud significó desarraigar mientras que la colonización en curso formó más adelante una causa común. Luego de la finalización de la esclavitud, la constante discriminación en América del Norte, Brasil, el Caribe y Europa continuó y llevó a los descendientes a idealizar a su “tierra natal”, África. Los centros del movimiento, por lo tanto, estuvieron inicialmente lejos de África. En los Estados Unidos, Londres y París, las elites intelectuales definieron a África como un punto de referencia. El panafricanismo por consiguiente apuntó a reconciliar la asimilación americana y europea con la independencia cultural. Sin embargo, la identificación con África en la práctica colisionó con la alienación de una generación que solo hablaba lenguas coloniales y adoptó los valores occidentales de democracia y modernización. En la misma África colonial los movimientos panafricanos fueron inicialmente escasos y principalmente limitados a África occidental.

Los objetivos del panafricanismo fueron dirigidos tanto hacia África como a los descendientes de esclavos en las Américas y en Europa. Encarnó una modernización económica y social de África y una emancipación cultural y una autodeterminación política en el exterior. Detrás de esos valores sobrecargados, diferentes variaciones del panafricanismo representaron diferentes intereses. Bajo el concepto de “África Tierra Natal”, los afroamericanos visualizaron lazos más cercanos con los africanos. La frase “África por africanos” representó la anticolonial búsqueda de la unidad cultural y la independencia política. La “negritud” fue principalmente la lucha por la igualdad de los habitantes coloniales y su cultura dentro del sistema colonial francés. El panafricanismo hablaba a las identidades raciales como por ejemplo

*Aunque la Unión Africana (UA) es un proyecto completo, el continente está marcado por numerosas fragmentaciones. Las zonas de fractura se extienden a lo largo de organizaciones superpuestas, la disparidad entre las instituciones y la regionalización informal, el dogma de la soberanía nacional y el rol ambivalente de los potenciales poderes regionales.*

el pannegritismo, así como también a los límites territoriales del continente. Este trazado excluía parcialmente a África del Norte, donde las características culturales y religiosas dieron lugar al panarabismo. Finalmente, una solidaridad global con Asia y América latina creó los movimientos pancoloniales y “de color” que en 1955 encontraron su expresión política en el espíritu de Bandung.

En las décadas de 1950 y 1960, el orden mundial cambió en esencia y la ideología del panafricanismo se convirtió repentinamente en realidades políticas. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció el antirracismo y la autodeterminación como normas mundiales mientras que las potencias coloniales se ocupaban de la reconstrucción de Europa. Por consiguiente, la autodeterminación arrasó la mayoría de las colonias africanas durante los sesenta. Pero uno de los principales objetivos del panafricanismo –la independencia política– estaba por lograrse, y aparecieron nuevas líneas divisorias. Al desaparecer el enemigo colonial común, los intereses de las elites locales pasaron al frente. Aunque la lucha por la libertad estuvo marcada por la solidaridad transnacional, los límites coloniales arbitrarios permanecieron intactos en la mayoría de los casos. La estructura del poder político se basó en los Estados nacionales independientes, en tanto las federaciones o la reorganización territorial representaban amenazas a la estabilidad y lo particular. Las primeras organizaciones regionales poscoloniales en el norte y oeste de África no consiguieron frenar el nacionalismo renaciente. Incluso las estructuras regionales coloniales, como por ejemplo África Ecuatorial Francesa, cedieron ante la conformación de los Estados actuales. Otra línea divisoria que se fortaleció fue la que corre entre África Subsahariana y el norte africano, con El Cairo y Accra como centros intelectuales de proyectos regionales. Esto llevó, por un lado, a la breve unión de Siria y Egipto como un Estado panárabe y por

otro lado la constante pertenencia de las excolonias británicas a la Commonwealth.

Además, la división entre los principales actores se incrementó. Las elites europeizadas con discursos de liberalismo y modernidad chocaron contra los defensores de la cultura tradicional africana. Las interpretaciones africanas del socialismo, nacionalismo, y por último regionalismo fueron imaginadas. El socialismo africano equiparó el imperialismo y el capitalismo mientras que descartó la lucha de clases y el ateísmo. El nacionalismo africano adoptó partidos políticos y el simbolismo nacional pero no contrarrestó el tribalismo y las divisiones étnicas. En ese mismo sentido, el regionalismo africano fue modelado institucionalmente sobre el concepto de integración regional desde la posguerra europea, que fue cambiado a los objetivos de políticas locales. Se basó en ambos, socialismo africano y nacionalismo. Desde que el libre comercio y la división de trabajo neocolonial consolidaron la posición marginal en la economía mundial, se fomentó un desarrollo industrial regional mediante el proteccionismo y la sustitución de importaciones. Además, el regionalismo africano respaldó la creación de Estados soberanos. Durante la Guerra Fría se formó en África un panorama complejo de los regionalismos políticos. En 1963 la Organización para la Unidad Africana (OUA) fue creada para respaldar los movimientos de liberación en las colonias restantes. Bajo el paradigma de unificación del anticolonialismo, todos los Estados independientes del continente participaron de la OUA desde el principio. Esta delimitación cubrió todas las fragmentaciones entre África sub-Sahara y del Norte, entre los países angloparlantes y franco-parlantes, y entre los federalistas y los nacionalistas. Sin embargo, el progreso de la integración estuvo sometido al principio básico del consenso. El marcado énfasis en la no-interferencia y la soberanía nacional benefició principalmente a los gobernantes autoritarios y por lo tanto se opuso a la real idea

de unidad. Bajo la OUA se crearon organizaciones subregionales, como por ejemplo la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad de África Oriental (CAO). El proteccionismo y la industrialización suponían promover la independencia de los centros coloniales y el *apartheid* de Sudáfrica. Al mismo tiempo, los regionalismos coloniales persistieron, principalmente en la zona del franco de la Comunidad Financiera Africana (CFA), cuya moneda compartida era todavía controlada y garantizada por Francia. En África Meridional, el regionalismo imperial también fue afianzado por la Unión Aduanera de África Austral (SACU), que fue utilizada por Sudáfrica para dominar a sus vecinos.

Como en América latina, muchos países africanos atravesaron una crisis de endeudamiento en la década de los '80 y se sometieron a un cambio en el paradigma económico hacia un amplio libre comercio. A nivel político, el final de la Guerra Fría le cedió el paso a la ola de democratización, que se vio reflejada en el final de numerosos Estados unipartidistas y el *apartheid*. Por consiguiente, en los '90 las organizaciones regionales sufrieron cambios paradigmáticos e institucionales.

La ambición económica fue crear tratados de libre comercio que convergieran en un mercado africano común. Sin embargo, esta ambición aún no se ha concretado. Hasta hoy, la mayoría de los proyectos están muy por detrás de sus objetivos. Lo mismo ocurre con las instituciones participativas, como los parlamentos regionales o tribunales. A cambio, muchos regionalismos en África se han orientado hacia temas de paz y seguridad, a menudo en respuesta a guerras y agitación. Se han desarrollado sistemas regionales de alerta temprana, unidades de respuesta regionales y mecanismos de control, aunque muchas misiones aún son dirigidas por Estados occidentales. El ideal panafricano de encontrar soluciones africanas a los problemas africanos ha sido observado más de cerca por organizaciones regionales exclusivas. Los países de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC) reclamaron el monopolio sobre las crisis políticas en Lesoto, Madagascar y Zimbabue en las décadas de los '90 y del 2000 y por lo tanto minimizaron la influencia de actores externos.

Por el contrario, el regionalismo no estatal se marginaliza en la mayor parte de África. Los grupos de interés generalmente permanecen confinados al plano nacional mientras que la mayoría de las actividades transnacionales, desde migraciones hasta el comercio, se llevan a cabo informalmente. Los principales socios de las organizaciones sociales civiles a menudo se encuentran ubicados en Europa y América del Norte, de manera tal que la conexión regional a menudo tiene que ser inducida externamente. Sin embargo, la integración no estatal ha crecido, ya sea a nivel intelectual así como también mediante movimientos po-

líticos. Estas conexiones pueden jugar un papel importante en el desarrollo de nuevos regionalismos a futuro.

El desarrollo diverso del regionalismo sugiere que África puede distinguirse como una parte separada del mundo. Sin embargo, existen otras numerosas interpretaciones más allá de la simple categoría topográfica de África, como ser identidades, ideas políticas o interrelaciones. Aunque la Unión Africana (UA) es un proyecto completo, el continente está marcado por numerosas fragmentaciones. Las zonas de fractura se extienden a lo largo de organizaciones superpuestas, la disparidad entre las instituciones y la regionalización informal, el dogma de la soberanía nacional y el rol ambivalente de los potenciales poderes regionales.



*Luego de la Segunda Guerra Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció el antirracismo y la autodeterminación como normas mundiales mientras que las potencias coloniales se ocupaban de la reconstrucción de Europa. Por consiguiente, la autodeterminación arrasó la mayoría de las colonias africanas durante los sesenta.*

### **Instituciones y actores**

Mientras que África puede fácilmente definirse como continente, su división interna es más compleja. El regionalismo en África se caracteriza por una fragmentación de subregiones, aunque muchas fronteras permanecen vulnerables. El proyecto panafricano y continental está representado por la UA, que surgió de la OUA de 2002. La UA tiene una amplia estructura institucional con base en Adís Abeba (Etiopía), que incluye una comisión, un consejo y una asamblea general. La organización es intergubernamental ya que los Estados miembros apenas confieren poderes.

La UA es la superestructura para las Comunidades Económicas Regionales (CER), que surgieron principalmente en las décadas de 1980 y 1990 con metas ambiciosas de integración. Incluyen versiones reformadas de CEDEAO, CAO, SADC y la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC). Estas CER se enfocan en el comercio y la economía pero se han expandido gradualmente en otras áreas, por ejemplo, seguridad, paz, y en menor grado migraciones y medioambiente. Como en la UA, los gobiernos de los Estados miembros están a cargo, mientras que al sector privado y a la sociedad civil apenas se les concede poder.

Además de las CER, aún existen instituciones regionales que no están insertas en la visión panafricana. El Banco Central francés y el Ministerio de Finanzas dominan la zona monetaria del franco CFA en África Central y Occidental. La SACU persiste a pesar de una reforma en 2002, que debería dar a los países más pequeños una mayor injerencia, pero todavía el marco institucional depende de las decisiones sudafricanas.

El surgimiento de las potencias regionales es en general un fenómeno ambiguo en África. Líderes históricos como Nkrumah en Ghana y Gadafi en Libia se dedicaron al proyecto de una unión política panafricana bajo su patrocinio, pero no prevalecieron frente a la resistencia de sus pares a compartir la soberanía. Otros Estados que pudieron asumir un rol de liderazgo en la región, debido a su relativo tamaño demográfico o territorial, económico, militar, se encuentran divididos por conflictos internos (por ejemplo Nigeria, Kenia, Congo Kinshasa, Egipto y Zimbabue) o privilegian la cooperación fuera de África (por ejemplo Angola y Marruecos). Sudáfrica, el país con el mayor potencial hegemónico, ha hecho del regionalismo panafricano un elemento clave de sus políticas exteriores luego del *apartheid*. Sin embargo, todavía es observada con suspicacia por otros Estados. Su capacidad de proyectar poder al continente es por lo tanto limitada. Aunque las compañías sudafricanas juegan un papel predominante en muchas economías y las operaciones multilaterales reciben un apoyo militar concreto, el liderazgo político ha sido esquivo.

## Regionalismos superpuestos

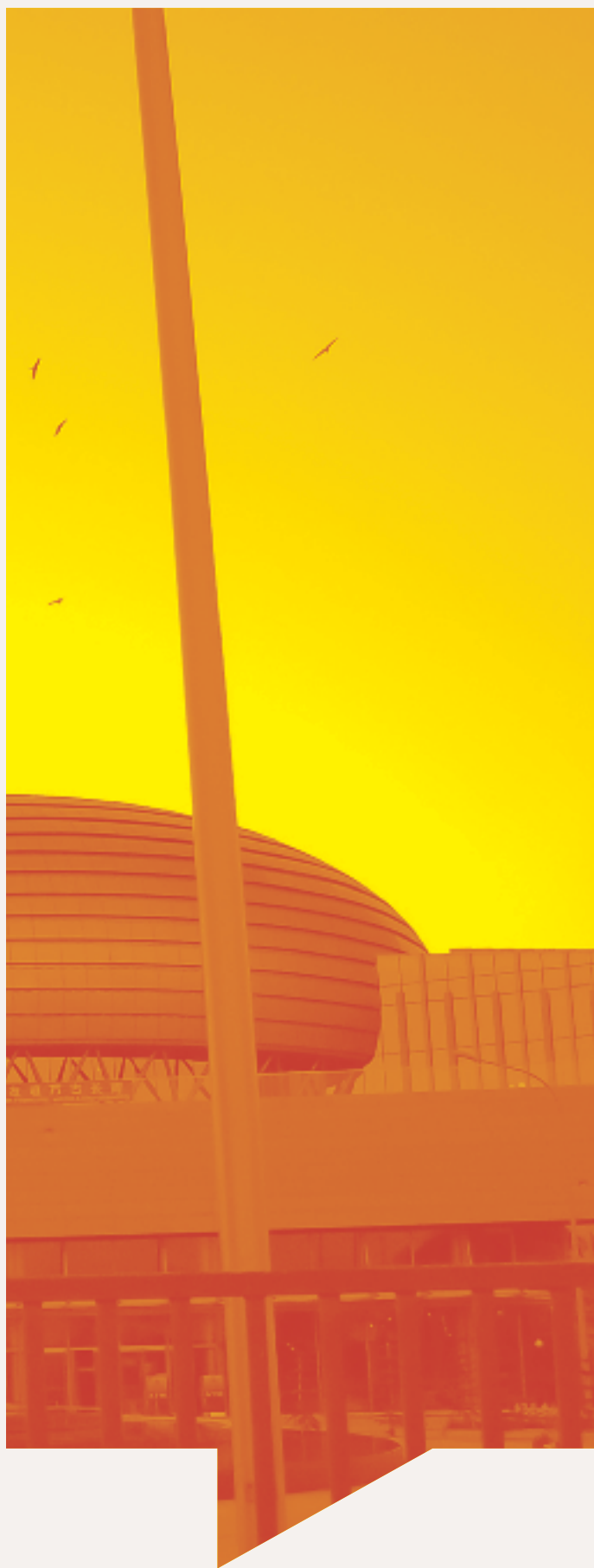
Debido a numerosas superposiciones, el regionalismo en África recibió el nombre de *spaghetti bowl*. En realidad, muchos países africanos son miembros de dos o más organizaciones regionales que son activas en las mismas áreas de políticas. La creación de algo nuevo o la expansión de proyectos existentes habitualmente llevan a superposiciones. En algunos casos, existe una relación competitiva (por ejemplo, entre la panafricana CEEAC y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central –CEMAC– que está dirigida hacia Francia). En otros casos se ha perseguido a la cooperación y armonización (por ejemplo, el deseado y planificado acuerdo tripartito entre CAO, SADC y el Mercado Común del África Austral y Oriental, COMESA). Las superposiciones ocurren en el contexto de normas institucionales laxas, donde la falta de pago de cuotas de membresías, o la falta de implementación del libre comercio o de las uniones aduaneras son hechos raramente sancionados. La formación de una región es entonces marcada por antagonismos que reflejan coaliciones de intereses transitorios que oscilan entre la intervención militar y los paradigmas económicos. Sin embargo, existe un consenso sobre que todo el continente formará parte de la UA. Solo los territorios europeos y Marruecos (debido a la disputa sobre el Sahara Occidental) están excluidos actualmente de la UA. El criterio fundamental de la membresía se basa por lo tanto más en la topografía fija que en el compromiso con una forma particular de integración.

La superposición de regionalismos ha creado numerosos desafíos. Estados miembros y socios externos necesitan priorizar la asignación de recursos financieros, políticos y humanos. Además, las organizaciones regionales en superposición luchan para ser congruentes con la espacialidad de realidades económicas y sociales. Dado que numerosos regionalismos ya existen en África y dichas instituciones a menudo se rehúsan a desaparecer, las nuevas organizaciones son escasas. En su lugar, las organizaciones existentes se han realineado en un intento por racionalizar

la superposición. Para la integración económica existen negociaciones entre COMESA, CAO y SADC para un Acuerdo Tripartito. A nivel financiero, una Unión Monetaria de África Occidental de países angloparlantes en África Occidental está en proceso, a fin de fusionarse con la zona del franco CFA de África Occidental. Y a nivel institucional, la CEMAC y la CEEAC también han estado trabajando en una fusión. Todos estos movimientos indican que los límites regionales existentes no reflejan las realidades transaccionales económicas y sociales territoriales. Además, los cambios en la asistencia del desarrollo de la Unión Europea presionan a las instituciones que no reciben los fondos suficientes por parte de sus miembros. Sin embargo, estos intentos de racionalización son muy tediosos. A pesar de los numerosos intentos y los anuncios, una reorganización seria sigue siendo difícil de alcanzar. Los regionalismos reflejan una realidad política y un equilibrio de poder, y sus burocracias se caracterizan por la supervivencia.

Los proyectos de integración africanos padecen crónicamente la escasez de financiamiento. Pocas organizaciones pueden asumir sus gastos. La UA y la SADC dependen de fondos externos, especialmente de la Unión Europea. Los Estados miembros son reacios a contribuir financieramente y en algunos casos no pueden hacerlo. Los presupuestos públicos de muchos países solamente son suficientes para cumplir con una fracción de los compromisos internacionales, y las instituciones regionales generalmente clasifican detrás de los compromisos multilaterales, como por ejemplo las contribuciones a la ONU. Dado que las organizaciones regionales africanas rara vez imponen sanciones por la falta de pago de las contribuciones y dado que han podido relacionarse con contribuyentes extranjeros para asumir una gran parte del presupuesto, la tentación de aprovecharse es considerable. Muchos países acumulan atrasos en los pagos, especialmente cuando son miembros de organizaciones superpuestas. La UA está al tanto de esta situación y hay un debate en curso sobre cómo asegurar el financiamiento del regionalismo africano.

*El panafricanismo se originó a comienzos del siglo XX como un movimiento para crear un sentido de unidad entre los descendientes de esclavos. Este sentido se basó en idioma, cultura o religión, pero principalmente en el racismo encontrado diariamente y la referencia a un origen común en África.*



## Tendencias políticas

El vertiginoso aumento mundial del regionalismo ha llevado a un nuevo tipo de relaciones internacionales, especialmente entre dichos proyectos. En África, el interregionalismo está dominado por la relación con la Unión Europea. Existe una sociedad establecida y sofisticada en la cual la Unión Europea juega un papel institucional modelo debido a sus amplias contribuciones financieras y de personal a la UA. Esto también aplica a otras organizaciones tales como SADC, CEDEAO, CAO y CEEAC, cuyas conexiones con Europa son generalmente más fuertes que las relaciones entre ellas mismas.

Las crisis actuales de la integración europea han puesto en cuestionamiento tanto la percepción de la Unión Europea como un modelo a seguir como también sus contribuciones financieras para con el regionalismo africano. El crecimiento relativo de los países de Asia y América latina en el orden mundial ha abierto la posibilidad de nuevos lazos interregionales dentro del hemisferio sur. Estos entrelazamientos son principalmente políticos y sirven como un diálogo no vinculante para identificar los intereses comunes, pero rara vez se crean instituciones autónomas, ya que la mayoría de las interacciones tienen lugar en foros flexibles, por ejemplo la Cumbre América del Sur-África (ASA).

En muchos casos, el entusiasmo inicial referente a la posibilidad del regionalismo ha dado lugar a una fase de desilusión. Numerosas ambiciones como la liberalización del mercado y las migraciones no se han implementado en muchas partes de África. Instituciones como el Parlamento de la CEEAC o el Tribunal de la SADC, que prometieron una mayor participación del pueblo, solo existen en los papeles o han sido abolidas. Asimismo, muchas organizaciones regionales permanecieron inactivas durante las violaciones a los derechos humanos en los Estados miembros. La decepción resultante ha dado lugar al retiro de varios actores. La sociedad civil y las alianzas del sector privado en África Central y Meridional se han centrado en sus actividades a nivel nacional o internacional de acuerdo con sus intereses, mientras que los donantes occidentales como Estados Unidos se han distanciado de la SADC como socio.

Las potencias mundiales emergentes, como China o Brasil, han reforzado sus relaciones con África y aunque la mayor parte de esto suceda en canales tradicionales bilaterales y multilaterales, también se ha perseguido la cooperación con organizaciones regionales. En principio, los regionalismos ofrecen economías de escala para nuevos actores en la exploración de objetivos económicos y políticos, como ser las negociaciones para acceso a mercados y el respaldo para las propias posiciones en Naciones Unidas. No obstante, estas asociaciones no han sido institucionalizadas y consisten principalmente en acuerdos marco, expresiones de solidaridad y apoyo selectivo a proyectos temáticos.