

CAMBIOS INSTITUCIONALES EN ÁFRICA: ANÁLISIS DE LA TRANSICIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA (OUA) A LA UNIÓN AFRICANA (UA)

Louis VALENTIN MBALLA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los altibajos de la Organización de la Unidad Africana*. III. *La Organización de la Unidad Africana y los entretuegos de una indispensable mutación*. IV. *Creación de la Unión Africana y sus objetivos*. V. *Una visión compartida: rebasar los planteamientos de la Organización de la Unidad Africana*. VI. *La Unión Africana: una reorientación del enfoque institucional*. VII. *La Unión Africana y el problema crucial de la paz y la seguridad en África*. VIII. *Pasos lentos pero seguros para la eficiencia de la Unión Africana*. IX. *Consideraciones finales*. X. *Relación de fuentes bibliográficas, hemerográficas y electrónicas*.

I. INTRODUCCIÓN

Los cambios ocurridos en el mundo, las perturbaciones y coyunturas que acontecen día tras día en el escenario internacional, suscitan una revisión constante de los elementos de reflexión, de análisis e indagación sobre la dinámica de la sociedad internacional. El cambio institucional que se ha producido en África a principios de este siglo se inscribe precisamente en esta lógica de búsqueda de herramientas para responder a las dinámicas funcionales de la globalización.

En realidad, cada proceso o proyecto que emprende el hombre hoy en día debería estar fundado en una idea de cambio y progreso, aun cuando exista o predomine la tendencia en mantener las cosas como están: la resis-

* Doctor en ciencias políticas y sociales por la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Miembro del Seminario Permanente de Estudios Africanos de la mencionada Universidad. Actualmente profesor de ciencias políticas y de relaciones internacionales en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Querétaro, México.

tencia al cambio. Esta perspectiva está fuertemente vinculada con la idea de acción, en donde cada acción tiene una serie de consecuencias, resultados e impactos. La transición de la Organización de la Unidad Africana (OUA) a la Unión Africana (UA) representa el inicio de un nuevo camino hacia el progreso del continente africano.

El presente artículo pretende dar cuenta del modo en que este cambio institucional en África es factor de un rediseño o más bien de una reafirmación de los proyectos de integración iniciados desde la gran ola de independencias en África (década de los sesenta), y al mismo tiempo representa un gran desafío tanto para los países africanos como para aquellos actores que miran a África desde afuera.

La intención de los líderes africanos ha sido la de rectificar el camino equivocado y contraproducente tomado por África desde su encuentro con el agente colonial. Más que nada, se trata de explorar y corregir el modo de actuación de los principales actores que confluyen en África.

A principios del siglo XX nadie podía cuestionar el dominio de Europa sobre África, pero esto se transformó debido al cambio de actitud de los pueblos africanos frente a la situación de colonialismo. Las causas de la decadencia europea como las guerras mundiales, a las que se suma la rebelión en los países colonizados, propiciaron que se estableciera un nuevo orden en el continente africano, en el que siguen vigentes las secuelas de la explotación colonial y neocolonial.

En la actualidad, los discursos referentes a la integración/desintegración de África se fundamentan en la crítica de la herencia colonial, la cual está cargada de ambivalencias y ambigüedades. La colonización fue un sistema de balcanización que los líderes africanos convertidos en mandatarios de los Estados postcoloniales no han cuestionado, ya que eran los principales beneficiarios de las supuestas “independencias”. Esto dejó la impresión de que los primeros presidentes africanos calzaron los mismos zapatos que los colonizadores; se sentaron en el mismo trono para gobernar a los pueblos, que por lo general lucharon para la consecución de las “independencias”. El resultado de ello fue que muy pronto, África se enfrentó a los problemas de un Estado cuyas bases políticas y socioeconómicas estaban casi totalmente erosionadas, con la necesidad de garantizar de alguna manera su supervivencia.

Si bien la organización social y política en África anterior a la presencia de los europeos era el orden étnico-tribal, el nacionalismo creciente en África tomó cuerpo mediante tres reivindicaciones principales: una reforma social, un deseo de confirmar las fronteras físicas de los nuevos Estados y la independencia político-económica con respecto al dominio colonial. Este

movimiento de “rescate” de África se acompañó de un sentimiento supranacional, que cristalizó en 1963 con la creación de la OUA.

Asimismo, hicieron falta cerca de cuarenta años en África para reemplazar a la OUA, único foro de diálogo panafricano, por lo que hoy parece ser una verdadera institución donde convergen lo político y lo socioeconómico: la Unión Africana. En la base de este cambio institucional se puede evocar la “toma de conciencia” de los africanos para coordinar mejor sus esfuerzos frente a los retos que impone la dinámica funcional del sistema internacional.

Esto no significa del todo que la OUA haya fracasado totalmente. Como organización continental, la OUA proporcionó un foro que permitió a todos los Estados miembros adoptar posiciones más o menos coordinadas sobre cuestiones de interés común de África en las instancias internacionales, y defender los intereses del continente.

Sin embargo, la OUA, debilitada por las divisiones político-ideológicas resultantes de la guerra fría y del enfrentamiento Este-Oeste, conoció en los años ochenta la más grave crisis de su historia. Esta había sido provocada por la admisión, en 1984, de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), que había dividido a sus miembros y suscitado el retiro de Marruecos de la organización. Habiendo conseguido superar ese desafío, la OUA vio debilitados sus medios de intervención para el mantenimiento de la paz, frente a la multiplicación de los conflictos en África. Así, la OUA, poco a poco, mostraba signos de debilitamiento que ocasionaron su reemplazo por la UA.

Esto nos lleva a plantear la pregunta siguiente: ¿Qué ocurre o ha ocurrido en África en términos de organización? Una respuesta contundente a esta interrogante es que África ha sido atrapada en la trampa de su contexto tanto externo como interno, lo cual ha logrado arruinar sus esfuerzos de organización.

En el ámbito intraafricano se menciona frecuentemente que las dificultades de organización o de construcción de instituciones en África se deben principalmente a que la transición del Estado precolonial al Estado postcolonial no ha sido acompañada por cambios estructurales e ideológicos capaces de establecer un orden sociopolítico y económico adecuado a las sociedades africanas. Sin embargo, resulta que se trata de una situación más profunda, que rebasa los avatares, las coyunturas y la ineficacia del actual Estado africano; que desde sus principios es ni más ni menos que un falso híbrido del Estado europeo-centrado.

De igual modo, si bien es más simple y común apuntar al Estado africano como principal vector de las derrotas actuales de África, es de rescatar que su impotencia o debilidad aun teniendo orígenes coloniales, se debe a la

manera en que está administrado por los dirigentes africanos. En este sentido, coincidimos con Fabien Adonon,¹ quien estima que hoy en día “África está enferma, pero no por sus pueblos sino por sus dirigentes”, manteniéndose siempre palpable un gran contraste entre la retórica de esos dirigentes y la realidad de sus escasos resultados frente a los pueblos africanos.

Como puede verse, las confusiones, incertidumbres y desórdenes que ocurren en África constituyen unos obstáculos reales para la estabilidad institucional en África, ya que impactan en la vida cotidiana de los pueblos africanos. Sus manifestaciones quedan diluidas en las consecuencias mucho más impresionantes de los cambios político, económico y sociocultural, que acontecen día tras día en el escenario internacional.

Es precisamente a partir de estas consideraciones que la necesidad de analizar la transición de la OUA a la UA encuentra todo su sentido y toda su relevancia. Pondremos énfasis en lo que es nuevo en la UA, cuyos principios están fundados en la igualdad, en la soberanía, en la interdependencia de los Estados, en la no injerencia y en la condena de regímenes anticonstitucionales.

II. LOS ALTIBAJOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA

Cuando nace la OUA el 25 de mayo de 1963, el contexto en el cual se encuentran los Estados africanos es particularmente difícil. Para esta fecha, los Estados africanos que salen apenas del yugo colonial, están algo aturridos por las independencias; al mismo tiempo, aferrados de manera desenfrenada a sus nuevas soberanías. Así, los presidentes a cargo de asumir los nuevos destinos de África no pudieron percibir la sombra de los peligros inmediatos que rondaban sobre sus Estados.

La OUA así creada con el objetivo de realizar la unidad africana y permitir a los pueblos africanos determinar su destino y cumplir con sus aspiraciones genuinas tenía que pronunciarse sobre la legitimidad de sus fronteras estatales. La Carta de la OUA permaneció muda sobre el tema. Su artículo IV se contentaba solo con enunciar que “cada Estado africano independiente y soberano puede llegar a ser miembro de la Organización”.²

¹ Fabien Adonon, en su ponencia “Integración o desintegración en África” durante el XXXII Coloquio Internacional de Primavera: Realidades y Perspectivas de la Sociedad Mundial, organizado por el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, abril de 2007.

² Hassatou, Balde, *Le bilan de l’OUA dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique*, París, RIDI, 2003, p. 3.

Conviene señalar sin embargo que los obstáculos que enfrentó la OUA eran a la vez endógenos y exógenos en África. Por una parte, las antiguas metrópolis no pretendían dejar el destino de África entre las manos de los africanos; asimismo, las influencias exteriores al continente continuaron presentes. Por otra parte, la aparición de una divergencia ideológica entre los frágiles Estados africanos sembró la semilla de la desunión entre los africanos. En este segundo caso, dirigidos por Costa de Marfil, un cierto número de países, como Camerún, Nigeria, Togo, constituyeron el grupo llamado de Monrovia, reclamando el surgimiento de organizaciones económicas regionales; mientras que otro grupo, llamado de Casablanca, bajo la dirección de Ghana y otros países, como Marruecos, Egipto, Guinea y Etiopía, exigían una unidad continental inmediata.

El sueño de unidad encontró ahí sus primeras fisuras. El consenso, que, como lo recuerda J. E. Pondi, “no representaba un signo de convergencia sobre la mejor manera para los líderes africanos de realizar la unidad del continente”.³ Este consenso se establecerá finalmente en torno a la necesidad de liberar al continente de la influencia colonial, adoptando, por principio, el respeto de las soberanías recién adquiridas.

Aunque la OUA, tanto en sus estructuras como en su funcionamiento, permaneció alejada del ideal panafricano que mucho tiempo sirvió de catalizador para la lucha de liberación nacional y del proyecto federal propuesto por Kwamé N’krumah, pudo conservarse como el vector de la unidad africana. Durante el tiempo de vida de la OUA, este objetivo de unidad fue el motor en la dinámica funcional del continente africano, como lo manifestó, por ejemplo, la referencia que le hacían la mayoría de las Constituciones africanas. Esto se reflejó claramente en las Constituciones de un gran número de países africanos, que en sus preámbulos reafirmaban solemnemente “el apego a la realización, de la unidad africana”.⁴ Esto significa que el discurso político en África en esos momentos vehiculaba ampliamente la mística del panafricanismo presentado como la última muralla contra todas las formas de injerencia exterior, y sobre todo, como un instrumento de afirmación de la identidad sociocultural africana.

Por pequeñas maniobras, la OUA consiguió dejar de lado los clichés peyorativos que le habían adjudicado a lo largo de los años. De hecho, había llegado a ser la instancia por la cual pasaban casi todas las relaciones interafricanas. Asimismo, la OUA tendía a desempeñar el papel de “sindicato

³ Pondi, Jean-Emmanuel, “Réquiem pour l’OUA”, *Jeune Afrique Économie*, núm. 333, 16 juillet-02 septembre 2001, p. 47.

⁴ Bourgi, Albert, *Voyager à l’intérieur de l’OUA*, París, CERRI, 2000, p. 2.

de Jefes de Estado”, poniendo trincheras para evitar todo desbordamiento político de la institución, con el fin de preservar su carácter de instrumento de legitimación de los gobiernos africanos. En la década de los ochenta, ayudada por las conmociones ocurridas en la escena internacional y el debilitamiento político de numerosos regímenes africanos, la OUA consiguió forjarse un espacio propio; mejor aun conquistar, a menudo por impotencia de los Estados miembros, una cierta autonomía de acción.

Es necesario reconocer y mencionar que aunque un cierto letargo institucional haya estigmatizado el recorrido de la OUA, se acreditó de un cierto número de acciones y realizaciones. Se puede, por ejemplo, señalar que la OUA pudo sensibilizar y movilizar a la opinión pública internacional sobre los problemas africanos como el *apartheid*, la deuda y la marginación de África. Además, la OUA generó diversas normas, permitiendo cierta convergencia de los comportamientos de sus miembros. Se puede mencionar a este respecto la creación de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada en 1981, así como la creación en 1998 de la Corte Africana de Derechos Humanos.⁵

III. LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA Y LOS ENTREJUEGOS DE UNA INDISPENSABLE MUTACIÓN

Los grandes entrejuegos que motivaron el camino hacia la mutación ocurrida en el seno de la OUA resultaron de las debilidades y limitaciones de la Organización. Sobre las cuestiones relativas a los mecanismos de mantenimiento de la paz y resolución de los conflictos, la OUA se basó en el respeto de los principios de la soberanía y de la no injerencia⁶ en los asuntos internos de los Estados miembros. Esto dio la impresión de que la Carta de la OUA no había contemplado los conflictos internos. Sin embargo, rápidamente pudo hacer frente a esos conflictos, ante los cuales la OUA se encontraba despojada de herramientas jurídicas para intentar solucionarlos.

Asimismo, en varios conflictos la OUA estuvo completamente ausente. Es el caso de los conflictos que asuelan a Sudán desde su independencia;

⁵ Bend, Pauline, *De l'organisation de la Unité Africaine à l'Union Africaine: les étapes et les enjeux d'une mutation*, Rapport de stage de Maîtrise Professionnelle option Diplomatie, Yaoundé, IRIC, 2001, p. 8.

⁶ De manera significativa, uno de los principios enunciados en la Carta de la OUA era el de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados miembros. Y en los hechos, ese principio fue objeto de una aplicación estricta, traduciéndose, hasta el inicio de los años noventa, en una absoluta indiferencia de la Organización frente a lo que ocurría al interior de las fronteras de sus Estados miembros. Véase Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, art. III, en www.aidh.org/Biblio/Txt_Af/Ua_63.htm

Angola, desde 1976, y la República Democrática de Congo. Estuvo igualmente ausente en la gestión de la guerra que devastó a Mozambique de 1975 a 1992. A veces, la OUA se apartó en beneficio de las organizaciones subregionales africanas.⁷ Tal fue el caso de los conflictos que desgarraron a Liberia, Sierra Leona y Guinea Bissau, donde la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) fue el principal actor en su proceso de resolución.

Los fracasos de las “misiones de observación” de la OUA demostraron la ausencia de una política clara, y de una falta de instrumentos jurídicos en materia de resolución de los conflictos. Con sus mecanismos, la OUA había en efecto decidido privilegiar la prevención de esos conflictos, pero los textos adoptados por la Organización pusieron en evidencia la carencia normativa en ese ámbito fundamental. La OUA no entabló reflexiones profundas para actuar sobre las causas mismas de las guerras que no dejaron de asolar a África. Algunas de esas causas son la ausencia de un Estado de derecho y la mala gobernanza. En el primer caso, por falta de reglas y de prácticas claras para la sucesión en el poder, los actores políticos no dudaron en sacrificar la vida de las poblaciones civiles en nombre de quienes querían gobernar, para acceder y mantenerse en el poder.

Se pueden también señalar los fracasos ocurridos en el campo del desarrollo “multiforme” de África.⁸ La mayoría de los planes de desarrollo creados por los órganos centrales de la OUA no rindieron ningún fruto. Desde la Estrategia de Monrovia hasta el Programa del Renacimiento de África para el Milenio (MAP) de Thabo Mbeki, pasando por el Programa de Acción de Lagos (PAL) y el Tratado de Abuja, los resultados no estuvieron jamás a la altura de las esperanzas que fueron puestas en esas iniciativas. Fue quizá por falta de una estrategia reguladora de esas iniciativas que no produjeron los resultados esperados.

⁷ Bend, Pauline, *op. cit.*, p. 53.

⁸ Los programas precedentes para el fortalecimiento de la cultura de la integración adoptados por la OUA eran un conjunto de estrategias de desarrollo del continente iniciadas desde principios de los años setenta. Estas estrategias siempre fueron elaboradas en el sentido de la construcción de ideas, de visiones humanas y la definición de una identidad regional pertinente. Entre esos proyectos se puede mencionar la Declaración de Monrovia (1979); el Plan de Acción de Lagos (1980); la Declaración de Addis Abeba (1990), y el Tratado de Abuja (1991), que al menos propiciaron la creación de una Comunidad Económica Africana con el fin de sacar al continente del subdesarrollo. Sin embargo, las realizaciones de esos planes de desarrollo permanecieron limitadas; además, la historiografía de esos proyectos de desarrollo desde el inicio de los años noventa reveló más obstáculos que realizaciones. Véase Reine Djuidje Kouam, “L’Union africaine comme réponse africaine au défi de la mondialisation”, *Afrique et Développement*, CODESRIA, vol. XXX, núm. 1 y 2, 2005, p. 135.

En breve, podemos decir que en 1963, los fundadores de la OUA tenían un ideal: la realización de la unidad africana. Este ideal infundía a la Organización un carácter humano y explicaba las pasiones que la Organización suscitaba ante los africanos, que la criticaron de manera incisiva durante sus últimos años de existencia. Esas críticas, lejos de ser negativas, demuestran al contrario el apego de los pueblos africanos a ese ideal que la OUA no supo ni pudo realizar. Es en este sentido que la UA, institución naciente desde la adopción del Acta Constitutiva del 10 al 12 de julio del 2000,⁹ en la XXXVI cumbre de la OUA en Lomé, se inscribe en la prolongación de las acciones iniciadas por la OUA.

Sin embargo, las palabras claves para que la actual UA no caiga en los mismos errores que la OUA son el pragmatismo y el realismo. Estos dos conceptos guían a la nueva organización, permitiéndole ajustar sus ambiciones según sus medios; pero debe igualmente dar prueba de imaginación, a fin de mantener presente el sueño de la unidad africana. Esta unidad no puede hacerse más que en el respeto de la pluralidad étnico-cultural africana, la aceptación de las diferencias, la tolerancia y el respeto mutuo de los pueblos y de los individuos, lo que va a reducir considerablemente los conflictos que minan el continente, e impiden su desarrollo económico.

IV. CREACIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA Y SUS OBJETIVOS

En respuesta al apoyo recibido por parte de los africanos sobre el embargo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) a Libia, Mouammar Kadhafi (presidente libio) convocó a una cumbre extraordinaria en Sirte (Libia) del 6 al 9 de septiembre de 1999. Durante esta cumbre, el guía libio anunció su proyecto de creación de los Estados Unidos de África. Al término de los trabajos, la división jurídica de la OUA recibió el mandato de elaborar el acta constitutiva que debía afinar las grandes líneas de ese proyecto. Antes de la entrega de los resultados de la división jurídica, surgió la controversia según la cual el proyecto de Kadhafi obedecía a su ambición personal de liderar el destino de todo un continente. Esta controversia logró dividir a África en tres facciones.¹⁰ Algunos Estados económicamente débiles (República Centroafricana, Chad, Rwanda...) se adhirieron sin reserva

⁹ Durante esa cumbre, el acta constitutiva es adoptada y recibe la adhesión de solo 27 países, de los 53 que cuenta el continente africano. Sin embargo, todos los jefes de Estado y de gobierno presentes concuerdan en un cambio de terminología con respecto al proyecto del presidente libio Mouammar Kadhafi: la terminología “Unión Africana” es así adoptada en lugar de “Estados Unidos de África”.

¹⁰ Reine Djuidje K., *op. cit.*, p. 21.

a la propuesta libia; más aún cuando Kadhafi les dejó entrever posibles ganancias financieras. Otros (gran parte de los países de África subsahariana) juzgaron este proyecto demasiado precipitado, pidiendo tiempo a fin de estudiar a fondo las posibilidades de su ejecución. La tercera y más fuerte hostilidad a ese proyecto vino de Sudáfrica, ya que Thabo Mbeki opuso al proyecto de los “Estados Unidos de África” la noción de renacimiento africano. En ese sentido, Sudáfrica, bajo la dirección de su presidente Mbeki, así como otros países con un gran potencial económico (Nigeria, Egipto, Túnez...), se pronunciaron a favor de una institución calcada del modelo de la Unión Europea, cuyos objetivos estarían centrados esencialmente en la integración económica del continente. Más allá de esta competencia entre diferentes opciones, se perfilaba una guerra de liderazgo, ya que Kadhafi se veía a la cabeza de los Estados Unidos de África.

Se encuentra así un continente dividido sobre la cuestión de la unidad africana, que se reúne nuevamente del 10 al 12 de julio del 2000 en Lomé, en la XXXVI Cumbre de la OUA. Durante esa cumbre se adopta el Acta Constitutiva y recibe la adhesión de solo 27 países de los 53 con que cuenta el continente africano. Sin embargo, todos los jefes de Estado y de gobierno presentes concuerdan en un cambio de terminología con respecto al proyecto libio; la terminología “Unión Africana” es así adoptada en lugar de “Estados Unidos de África”.

Otro momento muy importante en este proceso de creación de la UA se sitúa entre marzo y julio de 2001. Para superar los problemas planteados en la Cumbre de Lomé, Mouammar Kadhafi convocó a una segunda cumbre extraordinaria nuevamente en Sirte; en esta última, el tratado de creación de la UA fue adoptado. Cinco meses más tarde, del 9 al 11 de julio del 2001, tuvo lugar en Lusaka (Zambia), la XXXVII y última cumbre de la OUA. En esta misma ocasión, los jefes de Estado y de gobierno eligieron a Amara Essy, antiguo ministro de Asuntos Exteriores de Costa de Marfil, como secretario general para llevar a cabo la transición definitiva de la OUA a la UA. La Cumbre de Durban de 2002, lanzó la UA y fue seguida de la sesión inaugural de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión.¹¹

Asimismo, la UA se fijó los siguientes objetivos:

- Realizar una mayor unidad y solidaridad entre los países y los pueblos africanos;
- Defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de sus Estados miembros;

¹¹ Pondi, Jean Emmanuel, *op. cit.*, p. 16.

- Acelerar la integración política y socioeconómica del continente;
- Promover y defender las posiciones africanas comunes sobre las cuestiones de interés para el continente y sus pueblos;
- Favorecer la cooperación internacional, teniendo en cuenta la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Promover la paz, la seguridad y la estabilidad en el continente;
- Promover los principios y las instituciones democráticas, la participación popular y la buena gobernanza;
- Promover y proteger los derechos humanos y de los pueblos conforme a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y a los otros instrumentos pertinentes relativos a los derechos humanos;
- Crear las condiciones apropiadas permitiendo al continente desempeñar un papel decisivo en la economía mundial y en las negociaciones internacionales;
- Promover el desarrollo durable en los ámbitos económico, social y cultural;
- Promover la cooperación y el desarrollo en todos los campos de la actividad humana con miras a elevar el nivel de vida de los pueblos africanos;
- Coordinar y armonizar las políticas entre las comunidades económicas regionales existentes y futuras con miras a la realización gradual de los objetivos de la Unión;
- Acelerar el desarrollo del continente mediante la promoción de la investigación en todos los campos, en particular en ciencia y en tecnología;
- Trabajar en conjunto con los socios internacionales competentes con miras a la erradicación de las enfermedades evitables y la promoción de la salud en el continente.¹²

Como se puede ver, estos objetivos están orientados hacia la implementación de la integración africana, con nuevos matices. Esto deja la impresión de que las viejas prácticas y costumbres político-burocráticas parecen ceder el lugar al pragmatismo de la *realpolitik*. La cultura, la *realpolitik* y la atmósfera de paz constituyen la columna vertebral que reclama, con justa razón, la nueva organización interafricana para su buen funcionamiento. En este sentido, por ejemplo, durante la ceremonia de inauguración de la

¹² “Acte constitutif de l’Union Africaine, Art. 3”, en www.africa-union.org/Oficial_document.htm

UA, el presidente mozambiqueño, Joachim Chissano, entonces presidente en ejercicio saliente de la OUA, pronunció su discurso-balance en swahili (lengua bantu, oficial en Kenya, nacional en Tanzania, vehicular en Uganda, en la República Democrática del Congo, en Rwanda y en algunos países de África central y del este). Además, M. Alpha Oumar Konaré, presidente de la Comisión de la UA, dio vuelta a una página de cuarenta años de su historia al anunciar frente al mundo “la muerte clínica de la OUA”, sustituida definitivamente por lo que llamó “el Pleno de jefes de Estado abiertos a la sociedad civil (...) ya que la unión hace la fuerza y la fuerza, el porvenir”.¹³

El presidente Chissano puso énfasis en el factor cultural, y M. Konaré apuntó la política aplicada al pragmatismo, y destacó el aspecto económico. Se anunció oficialmente la necesidad de contribuir con el 0.5% del presupuesto de cada país africano para constituir un fondo de 1.7 mil millones de dólares (¡contra los 600 millones de la extinta OUA!) que necesitaba la UA para optimizar su rendimiento.¹⁴ Esta visión, sin duda, permite enfrentar los desafíos del siglo, para que los africanos puedan ocupar el auténtico lugar que les corresponde en el concierto de las naciones. ¿No se dice: “quien no avanza retrocede, y quien retrocede muere”? Este es precisamente el espíritu, más bien la culminación de los principios de la UA para la integración de África en la dinámica mundial.

V. UNA VISIÓN COMPARTIDA: REBASAR LOS PLANTEAMIENTOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA

Hoy en día, no cabe duda alguna de que la UA constituye la institución fundamental y la principal organización del continente en el campo de la promoción de la integración política y socioeconómica acelerada, con miras al fortalecimiento de la unidad y de la solidaridad entre los países y los pueblos africanos. La UA está basada en la visión compartida de un África unida y fuerte, así como en la necesidad de construir una asociación entre los gobiernos y todas las capas de la sociedad civil; en particular las mujeres, los jóvenes y el sector privado, con el fin de reforzar la solidaridad y la cohesión entre los pueblos africanos.

Sobre la base de esta visión interafricana, panafricana, transafricana (llámasele como quiera), los africanos y las africanas deberían considerarse como un pueblo consciente de la necesidad de situar los intereses colectivos

¹³ Nkombé, Olivier Konaté, “Feuille de route de l’Union Africaine“, *Le Peuple*, Libreville, núm. 8775, 2004, p. 12.

¹⁴ *Idem*.

antes que los particulares. Organización con vocación continental, la UA trabaja fundamentalmente en la promoción de la paz, la seguridad y la estabilidad del continente, en tanto que se examinan las condiciones previas a la puesta en acción de su programa en el campo del desarrollo y de la integración.

La innovación en el orden de los principios que sostiene el enfoque institucional de la UA, a través de estrategias de diferenciación, tiende no solo a estigmatizar las debilidades de la OUA, sino a superarlas. Cabe recordar que los principios de la OUA eran: la igualdad, la soberanía, la independencia, el respeto de las fronteras, la prohibición del recurso a la fuerza, el arreglo pacífico de las diferencias y la no injerencia. Además de esos, los principios innovadores de la UA son: el respeto de los principios democráticos, la buena gobernanza, el rechazo de los poderes y cambios anticonstitucionales, la participación de los pueblos africanos en las actividades de la Unión y la promoción de la igualdad de género, así como la protección de los derechos humanos y de los pueblos, de conformidad con el Pacto Africano de Derechos Humanos.¹⁵

Así pues, se puede decir que la retórica de Lomé se construyó en torno a dos temas nuevos: la integración regional interafricana y la inserción en las dinámicas globales; sus objetivos son portadores de un programa político, social, económico y de seguridad para África, mediante estructuras apropiadas. El alcance y las perspectivas de la UA dependerán del pragmatismo real de esta expresión única de voluntad política de los líderes africanos.

El reto continúa siendo de altura: superar los límites, los defectos constitucionales e institucionales de la OUA, con el fin de que la UA no se convierta de un día para otro en una OUA-bis. El secretario general de la OUA había prevenido en Lusaka: “Este esfuerzo histórico necesitará de un compromiso íntegro de los dirigentes africanos, del coraje, valentía, audacia y de la voluntad de librarse del pasado”.¹⁶ Los planes ambiciosos de la UA se orientan hacia una perspectiva dinámica, que busca no solamente concretar los ideales de la integración y los sueños de unidad continental anhelados desde 1960, sino también poner en marcha nuevas instituciones previstas por el Acta Constitutiva, a fin de reforzar la autoridad continental a costa de los principios y de las prácticas, al margen de ese proyecto unitario.

No obstante, destaca que tanto a nivel conceptual como estructural, la UA sigue siendo una ecuación con varias incógnitas para varios actores. Coincidimos pues con Reine Djuidje de que “no habrá verdadera Unión

¹⁵ “Acte constitutif de l’Union Africaine, Art. 4”, en www.africa-union.org/Oficial_document.htm.

¹⁶ Reine Djuidje K., *op. cit.*, p. 48.

Africana sin el reconocimiento de una África plural e independiente, sin la participación activa de la sociedad civil en las decisiones que le conciernen, y sin un proceso gradual de transferencia de las soberanías nacionales hacia la Unión Africana”.¹⁷ Por lo pronto, el compromiso asumido por los Estados miembros con miras a la realización paulatina de sus objetivos es buen augurio.

VI. LA UNIÓN AFRICANA: UNA REORIENTACIÓN DEL ENFOQUE INSTITUCIONAL

Varias cuestiones acompañaron la creación de la UA: ¿por qué una nueva organización panafricana? ¿Cuáles son las posibilidades de éxito de esta empresa de reconstrucción de la unidad africana? ¿Cuál es la diferencia entre la OUA y la UA?, etcétera. La lista de preguntas puede extenderse hasta el infinito. En su concepción teórica, la UA es un potencial real para la integración africana, ya que está dotada de instituciones fundamentales para tal empresa.

Después de la lectura del Acta Constitutiva, destaca una evidencia, que podría ser el inicio de respuestas (con una visión optimista) a esas tres preguntas que hemos planteado: una nueva organización fue creada para avanzar más rápido en el camino de la unidad africana, instaurar la paz y la estabilidad en el continente, reforzar el tejido económico por nuevos métodos, fomentar y promover las comunidades económicas regionales. Como lo afirma Reine Djuidje, “la Unión africana intenta ser mucho más que una simple versión remodelada de la OUA. Es una unión de los pueblos dotada de Parlamento Panafricano (PAP) y de Consejo Económico, Social y Cultural (CESC-ECOSOCC en inglés)”.¹⁸

Deteniéndonos en la diferencia entre la OUA y la UA, destaca un gran esfuerzo de reorientación del enfoque institucional. Los jefes de Estado reunidos en Lomé consiguieron revisar el proyecto más ambicioso del líder libio; se trataba, por una parte, de concentrar el proceso político, evitando toda personalización y precipitación de las etapas de realización del proyecto de la Unión; y por otra parte, determinar un proceso institucional cuya trayectoria original descansara fundamentalmente en el Acta Constitutiva. Esta última tenía la intención de infundir a toda la institución una arquitectura normativa (jurídica) y una estructura marcada por el sello de la innovación y del pragmatismo. En realidad, el espíritu del Acta Constitutiva

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Reine Djuidje, *op. cit.*, p. 227.

ilustra la pertinencia del eje histórico Addis Abeba/Lomé, en el cual se ha construido la orientación normativa en primer lugar de la OUA, y ahora de la UA.

Desde entonces, se entiende por qué el profesor Sindjoun considera que desde los congresos de Lomé las relaciones internacionales africanas están marcadas por “el paradigma Addis Abeba (Etiopía)/Lomé (Togo)”; Addis Abeba remite al lugar de adopción de la Carta de la OUA en 1963, y Lomé al del Acta Constitutiva de la UA en 2000.¹⁹ Es el indicador de la cristalización de los principios de la UA, en Lomé del 10 al 12 de julio de 2000. Se puede decir que la Carta de la OUA se mantiene como la referencia de base de los principios enunciados y mantenidos en Lomé.²⁰

Efectivamente, varias estructuras de la OUA fueron transformadas para adaptarse a los nuevos principios y objetivos de la UA. El artículo 1 del Acta consagra el cambio de denominación de los órganos transformados, precisando el aporte sustancial de esta mutación. Se trata de:

1. La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno se convierte en “la Conferencia de la Unión” (artículo 6);
2. El Consejo de Ministros de la OUA se convierte en “el Consejo Ejecutivo de Ministros de la Unión” (artículo 10);
3. El secretariado general de la OUA se convierte en “la Comisión de la Unión” (artículo 20).

Sin embargo, conviene notar que el verdadero cambio reside en la creación de comités técnicos²¹ especializados, cuya composición y rol son mencionados en los artículos 14, 15 y 16. El texto del Acta Constitutiva completa la arquitectura normativa de la UA en sus dimensiones popular, jurídica y financiera (artículo 19). Las instituciones financieras más importantes son el Banco Central Africano, el Fondo Monetario Africano y el Banco Africano de Inversión.

Una de las instituciones que vale la pena retomar aquí, y que entra precisamente en el ideal de integración africana, es el Consejo Económico, Social y Cultural (CESC). La importancia del CESC como institución fundamental de la UA, que hasta la fecha ha rendido resultados satisfactorios, reside en que propicia la participación de la sociedad civil, de los jóvenes, de

¹⁹ Sindjoun, L., *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala, 2002, p. 84.

²⁰ “Acte constitutif de l’Union Africaine, Art. 1 b”, en www.africa-union.org/Oficial_document.htm.

²¹ Los comités técnicos se encargan de temas como economía rural y asuntos agrícolas, asuntos monetarios y financieros, comercio, asuntos de aduana e inmigración, ciencia, tecnología, transporte, comunicaciones, educación, cultura, etcétera.

los actores no estatales y paraestatales en la dinámica funcional de la Unión. Desde la Cumbre de Lusaka, en donde se propuso la adopción del CESC, los Estados miembros de la UA han podido definir su estructura, su modo de funcionamiento, sus esferas de competencia, sus criterios de selección, sus normas de procedimiento y su programa de trabajo a corto, mediano y largo plazo. En el ámbito de la cooperación con los demás organismos internacionales, el CESC colabora directamente con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), así como con algunos organismos especializados, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con los cuales se hace una importante labor de monitoreo, cabildeo, transmisión e intercambio de informaciones y recomendaciones.

VII. LA UNIÓN AFRICANA Y EL PROBLEMA CRUCIAL DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN ÁFRICA

Una de las disposiciones más revolucionarias del Acta Constitutiva descansa en “el derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro con el aval de la Conferencia de la Unión, en algunas circunstancias graves, como son: los crímenes de guerra, el genocidio, los crímenes contra la humanidad, cualquier tipo de amenaza que comprometa la paz y seguridad grave a algún miembro de la UA”.²² Este punto es reforzado por el punto (j), que menciona el “Derecho de los Estados miembros a solicitar la intervención de la Unión para restaurar la paz y la seguridad”.²³

En el marco del Acta Constitutiva, los dirigentes africanos adoptaron en Durban, en julio de 2002, el Protocolo Relativo a la Creación del Consejo de Paz y Seguridad de la UA; el Protocolo entró en vigor el 26 de diciembre de 2003. Sin embargo, conviene señalar que no es la primera vez que tal iniciativa es tomada por los dirigentes africanos; en efecto, la Carta de la OUA de 1963 preveía ya la creación de una Comisión de Mediación,

²² “Acte constitutif de l’Union Africaine, art. IV (h)”, en www.africa-union.org/Oficial_document.htm.

²³ “Acte constitutif de l’Union Africaine, art. IV (j)”, en www.africa-union.org/Oficial_document.htm.

Conciliación y Arbitraje, que debía ser uno de los cuatro principales órganos de la OUA. Pero la OUA no consiguió volverla operativa; tropas para el mantenimiento de la paz u observadores militares fueron desplegados por la OUA en Chad (finales de los años setenta, inicios de los años ochenta) o en Rwanda (inicio de los años noventa); esos despliegues fueron efectuados sin que la OUA tuviera un respaldo jurídico o una estructura dedicada al mantenimiento de la paz. El primer intento realmente concluyente para institucionalizar un mecanismo se remonta al mes junio de 1993, en la Cumbre de El Cairo, cuando los jefes de Estado y de gobierno pusieron en marcha el “mecanismo para la prevención, gestión y resolución de conflictos”.²⁴

La creación del Consejo de Paz y Seguridad por la UA confirma la voluntad de formar una estructura estratégica y jurídica para la implementación de las decisiones tomadas en los ámbitos de la prevención de conflictos, del restablecimiento de la paz y de la reconstrucción después de los conflictos. Este Consejo es particularmente asistido por la Comisión, por un grupo de sabios y por un Sistema Continental de Alerta Rápida.

El Consejo de Paz y Seguridad está compuesto por quince miembros electos por la Conferencia de la Unión; para ser electos en el Consejo de Paz y Seguridad, los Estados miembros deben cumplir con algunas condiciones, como son: el respeto de una gobernabilidad constitucional, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, el Consejo de Paz y Seguridad “anticipa y previene las diferencias y los conflictos, así como las políticas susceptibles de conducir a un genocidio o a crímenes contra la humanidad”,²⁵ según los lineamientos del derecho internacional.

Sin embargo, cabe señalar que el Consejo de Paz y Seguridad de la UA cuenta con algunas debilidades jurídicas, e incluso estructurales. En efecto, si bien varios conflictos africanos antiguos se apaciguaron, aparecieron otros, en particular en África del Oeste (Costa de Marfil, Darfur, Sudan, Madagascar, Chad...). Esto se debe a que el Consejo de Paz y Seguridad permanece como un órgano de decisión permanente para la prevención, la gestión y el arreglo de conflictos; es decir, un sistema de seguridad colectiva y de alerta rápida y eficaz en situaciones de conflicto y de crisis en África, no debe ignorarse que se trata de un tratado que no compromete más que a los Estados que lo ratificaron o se adhirieron. Se plantea entonces la cuestión de la no adopción de sus decisiones por los Estados no miembros de ese Protocolo.

²⁴ Djuidje, Reine, *op. cit.*, p. 42.

²⁵ Lel Ghassin Wane, “Paix et bonne gouvernance”, *Actes de la table ronde préparatoire n° 3: La bonne gouvernance: objet et condition du financement*, Addis Abeba, DGPRCUA, 2003, p. 141.

Por otra parte, están previstas numerosas instituciones para apoyar la labor del Consejo de Paz y Seguridad: la Comisión, el Grupo de Sabios, el Sistema de Alerta Rápida, una fuerza africana disponible y fondos especiales previstos por la Unión. Se trata de una construcción institucional y operativa en relación con los medios que dispone la UA.

A pesar de sus insuficiencias estructurales, se puede extraer de lo antes mencionado como conclusión provisional, que el órgano denominado Consejo de Paz y Seguridad podría ser parte del primer tratado panafricano que permitiera fundar obligaciones jurídicas pertinentes para la paz y seguridad en África.

El Pacto de no Agresión,²⁶ adoptado para reforzar el Consejo de Paz y Seguridad, no constituye un documento superficial, sino un instrumento jurídico para dar una consistencia real a la arquitectura panafricana de defensa y seguridad. Deberán, sin embargo, arreglarse todas las sutilezas jurídicas ligadas al tratamiento de las normas entre el Protocolo y el Pacto, para superar el obstáculo del “relleno” institucional que está saturando progresivamente el proyecto de la UA.

La creación del Consejo de Paz y Seguridad no exonera a la UA de una evaluación crítica respecto a su capacidad para resolver las crisis y para dotarse de medios adecuados. El ambicioso proyecto del presidente de la Comisión, que aspira a incrementar el presupuesto de la organización panafricana de 40 millones de dólares a 700 millones de dólares antes de 2010, permanece por el momento como una hermosa utopía.²⁷ Pero es un hecho que el problema de los recursos financieros y materiales constituye el núcleo del problema de la seguridad colectiva en África. Por otra parte, no podría garantizarse la seguridad colectiva si los ejércitos nacionales actuales no

²⁶ Fundado esencialmente en el derecho de intervención, el “Pacto de no Agresión” de la Unión Africana comprende cinco capítulos precedidos de un amplio preámbulo. El primer capítulo se apoya en las definiciones, en particular del concepto de “no agresión”, que retoma sensiblemente la resolución 3314 adoptada en 1974 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. La innovación se encuentra a nivel de la definición de la “seguridad humana”, concepto innovador del cual, el Pacto dice que significa “la seguridad del individuo, respecto de la satisfacción de sus necesidades fundamentales”. Comprende también la creación de las condiciones sociales, económicas, políticas, militares, medioambientales y culturales necesarias para la supervivencia y para la dignidad del individuo, incluidas la protección y el respeto de los derechos humanos, la buena gobernanza y la garantía para cada individuo de oportunidades y elecciones para su pleno desarrollo”. Véase “Acte constitutif de l’Union Africaine, Art. 1 (i)”, en www.africa-union.org/Oficial_document.htm.

²⁷ Djuidje Kouam Reine, “L’Union africaine comme réponse africaine au défi de la mondialisation”, *Afrique et Développement*, CODESRIA, vol. XXX, núm. 1 y 2, 2005, p. 39.

se orientan hacia un enfoque de “ejércitos subregionales o regionales”. El concepto mismo de ejército único constituye una especie de fantasma diplomático; no solamente esta idea generosa y pacificadora deberá superar diversas condiciones políticas e institucionales previas, sino que será necesario implementar una profunda reforma de los ejércitos, que están a menudo al servicio de quien ejerce el poder.

En efecto, el panorama político en África sigue paralizado por los golpes de Estado y otras formas irregulares de toma del poder. No es seguro que muchos jefes de Estado africanos estén dispuestos a despojarse de sus guardias que aseguran su supervivencia política, a pesar de las obligaciones de una democratización deseada o impuesta. Las “revisiones constitucionales artificiales más que anunciadas por el secretario general de la UA durante la III Conferencia de la Unión, el 6 de julio del 2004”²⁸ muestran que el poder en África representa aún un asunto demasiado serio para ser confiado a otros y al pueblo.

La UA dispone hoy de instrumentos normativos e institucionales requeridos para articular una verdadera estrategia preventiva orientada hacia el largo plazo, que le permitirá enfrentarse decididamente a los conflictos internos e interestatales. No obstante, se plantea una pregunta: ¿La UA sabrá utilizar esta herramienta político-normativa? Mucho dependerá, a este respecto, de la actitud de los Estados miembros. El compromiso asumido por los Estados miembros de apoyar plenamente al Consejo de Paz y Seguridad y de facilitar toda acción que emprenda (esta instancia), con miras a la prevención, gestión y arreglo de las crisis y los conflictos, es una buena señal.

A largo plazo, el enfoque pacificador y humanitario preconizado en el marco del Consejo de Paz y Seguridad y retomado en el Pacto de no Agresión peligra con transformarse —si no se tiene cuidado— en un impotente registro de disposiciones para el mantenimiento de la paz, con la tentación de ceder a la doctrina de la guerra justa en África. Si el derecho del uso de la fuerza pudo momentáneamente estar por encima de la fuerza del derecho, la paradoja moral de una humanización forzada y armada del contrato social en África constituye una obsesión para todos aquellos que creen que el recurso a la violencia no suprime los gérmenes de los conflictos. La meta principal de todos esos mecanismos institucionales y constitucionales, en última estancia, es la de restablecer la confianza y la concordia entre los pueblos africanos, divididos por innumerables razones.

²⁸ *Idem.*

VIII. PASOS LENTOS, PERO SEGUROS, PARA LA EFICIENCIA DE LA UNIÓN AFRICANA

Un análisis profundo acerca de la transición de la OUA a la UA deja entrever de manera clara que la adopción del Acta Constitutiva de la UA fue un episodio muy importante para el proceso de integración africana. En efecto, la UA es una organización continental que ofrece un foro útil que ayuda a coordinar las acciones de los Estados miembros sobre temas comunes del continente, en pro de la defensa de los intereses de África en el concierto de la comunidad internacional.

Hoy en día la UA es una organización dedicada a promover la integración económica, cultural, sociopolítica, y a reforzar la cooperación entre sus Estados miembros. El gran potencial que tiene la UA que podría y debería influir en la realización de sus metas, es su dimensión abarcadora e incluyente. Casi todos los países africanos son miembros de la UA; eso da pauta a que en las cumbres ordinarias toda África pueda encontrarse reunida en una misma mesa para discutir los temas más relevantes para su propio desarrollo.

Para que la UA se merezca este rol de protagonista en el proceso de desarrollo e integración de África debe ante todo significar una ruptura con lo que por mucho tiempo fue considerado en el marco de la OUA como un sencillo “club de Jefes de Estado”. Además, la UA tiene la oportunidad de luchar contra los paradigmas dominantes sobre la sociedad africana (pobreza, muerte, conflicto, subdesarrollo, pandemias, explotación...).

El papel de la UA sería óptimo si se logra elaborar un programa de acción eficiente para las necesidades inmediatas del pueblo africano. Esto pasa por:

- Una redefinición clara y permanente de los objetivos prioritarios.
- Una exhibición de su credibilidad política.
- Una capacidad de movilización de los recursos.
- Un impulso de la descentralización en toda África.

Sería por demás demostrar que África es un continente en donde sucede cualquier tipo de coyunturas causadas por una concurrencia de actores tanto internos como externos. Para enfrentar esas coyunturas y proyectarse hacia el desarrollo y la integración, en primer lugar, la UA debe hacer una revisión constante de lo que se ha planeado, para ajustarlo con la realidad presente. Así pues, la plataforma de los objetivos la UA debe girar en torno a las necesidades siguientes:

1. Desarrollo de un mercado competitivo y posibilidades económicas amplias.
2. Promoción de economías de escala.
3. Ampliación de la capacidad de negociación de los Estados africanos.
4. Incremento del volumen de intercambio intrarregional.
5. Fomento de la comprensión y tolerancia entre los pueblos africanos, desde la hipótesis de que la diversidad y pluralidad étnico-cultural del continente es una potencialidad, así como fuente de riqueza.
6. Apoyo de la creación de pequeñas empresas.
7. Impulso a la solidaridad, el sentido de la organización, la buena gobernanza, la responsabilidad y el estado de derecho.
8. Instauración de un clima de paz y seguridad.

Para que se pueda realizar esta redefinición constante de las metas de la UA es de cardinal importancia que los Estados miembros participen activamente en el diseño e implementación de esta institución fundamental para el continente africano. Ello les permitirá resolver problemas cotidianos de funcionamiento y agilizar la aplicación práctica de las decisiones.

En segundo lugar, la UA debe demostrar no solamente al pueblo africano, sino también al resto de la comunidad internacional, que es una institución confiable, plausible y verosímil. Esto aumentará su credibilidad ante los actores que influyen en África; las condiciones necesarias para ello son:

- i) Una motivación auténtica, aunada a una real voluntad política por parte de los líderes africanos y por parte de la comunidad internacional.
- ii) La adopción de criterios claros, equitativos y transparentes para la selección del personal administrativo; aquí el mérito, la competencia, la honestidad y la independencia deben ser los criterios fundamentales para la contratación de los ciudadanos encargados de administrar la UA.
- iii) Una implicación de todas las capas de la población africana (elite, asociaciones profesionales, sindicatos, ONG, sociedad civil, intelectuales, estudiantes, movimientos de jóvenes, etcétera) en la formulación de las políticas y estrategias²⁹ de funcionamiento de la UA.

²⁹ Aquí, sería idóneo crear en cada país africano, así como en la diáspora, “Clubes de la Unión Africana”, e interrelacionarlos con los órganos formales de la Unión. Esto, sin duda alguna, propiciará el nacimiento de un espíritu comunitario, fundado en la transferencia paulatina de las lealtades hacia la Unión Africana. En Camerún, por ejemplo, ya existen tales clubes, cuyo más conocido es denominado “African Relief International”, formado por un grupo de jóvenes intelectuales de varias universidades camerunesas, los cuales reflexionan para optimizar el funcionamiento de la Unión Africana.

- iv) Una reestructuración de la regionalización con el propósito de racionalizar los organismos de integración regional en África; lo que favorecerá el incremento de los intercambios intraafricanos.
- v) Un control y evaluación de las actividades de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD),³⁰ que fue avalada por la propia UA.

En tercer lugar, para protagonizar verdaderos cambios en África, la Unión Africana debe tener una capacidad incuestionable de movilización de los recursos que dispone el continente africano.

Consideramos, por ejemplo, el caso del petróleo únicamente en África central; resulta que la mayor parte de las áreas petroleras del África negra se concentran en el golfo de Guinea, donde se ubica el territorio de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central —CEMAC— (Camerún, Congo, Gabón, Chad, Guinea Ecuatorial y República Centroafricana) a los que cabría añadir Angola, la República Democrática del Congo, Nigeria, Libia y Sudán. Asimismo, las reservas petroleras de la CEMAC representan aproximadamente más de 9.45% de las reservas mundiales. Por ello, adquieren un nuevo valor geoestratégico por las inversiones crecientes de China, Estados Unidos de América, la Unión Europea... Se estima que uno de cada cinco de los nuevos barriles de petróleo que entren en el mercado global, como incremento de la demanda entre 2008 y 2010, procederá del golfo de Guinea.³¹

Estas reservas se encuentran repartidas de la siguiente manera:

- Camerún (producción = 83.200 barriles/día, en 2007; reservas = 85 millones barriles, en 2007);
- Gabón (producción = 268.900 barriles/día, en 2007; reservas = 1.921 millones barriles, en 2007);
- Guinea Ecuatorial (producción = 420.000 barriles/día, en 2007; reservas = 563.5 millones barriles, en 2007);

³⁰ La NEPAD, como un intento del resurgimiento del panafricanismo, se inscribe en el marco de la reforma de la OUA y se ha colocado como el instrumento privilegiado de la Unión Africana (UA). En efecto, se presenta como una herramienta que debe facilitar la ejecución de las metas vigentes en la Carta de la UA, entre las cuales sobresale la necesidad de “crear condiciones apropiadas que permitan al continente enfrentar el problema de desarrollo” (véase Hugon, Philippe “Les priorités de la coopération pour l’Afrique subsaharienne et le nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique (NEPAD)”, *Rapport du Haut Conseil de la Coopération internationale*, Paris, HCCI, 2002, p. 6.

³¹ Mballa, Louis Valentin, *Construcción de la Comunidad interafricana: obstáculos y perspectivas*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p. 121.

- Congo (producción = 267.100 barriles/día, en 2007; reservas = 93.5 millones barriles, a 1 de enero de 2007);
- Chad (producción = 225.000 barriles/día).³²

Asimismo, China importa más del 20% de sus adquisiciones totales de petróleo de África, que produce el 11.4% del total del mundo. El 70% de las reservas se concentran en el golfo de Guinea, cuyo petróleo es de excelente calidad dado su bajo contenido en azufre.³³ Por tal razón, las grandes potencias occidentales (UE y EUA, principalmente) han empezado a redefinir sus relaciones con los Estados de la CEMAC.

De igual manera, hasta este día, la explotación minera desempeña un papel fundamental en la economía de numerosos países africanos. En efecto, la explotación representa más de la mitad de los ingresos de exportación para siete países africanos; más del 50% para Sierra Leona y alrededor del 85% para Guinea. En algunos países como Botswana o Zimbabwe, la explotación minera representa un tercio del PIB. África produce el 77% de la producción mundial de platino; el 62% de silicato de aluminio; más del 50% de vanadio y del vermiculita; más del 40% del diamante, del paladio, del cromo, y más del 20% del oro, del cobalto, del uranio, del manganeso y del fosfato.³⁴

En este sentido, la UA ha de apoyarse en instituciones adecuadas, sólidas, independientes y dotadas de un plan de acción conocido y aceptado por todos los Estados miembros, para optimizar el uso de los recursos africanos. Aquí, se puede, por ejemplo, imponer un descuento previo en los ingresos de exportación de los recursos naturales africanos a todos los Estados miembros (petróleo, oro, diamantes, gas natural, etcétera); de igual manera, debe aplicarse a todos los países africanos la lógica de “cero tolerancia”, para que todos paguen a tiempo sus cuotas anuales.

Asimismo, la UA debe administrar de manera rigurosa los recursos destinados a su funcionamiento y a la realización de sus objetivos. En este sentido, el papel de la UA debe extenderse hacia la elaboración de propuestas novedosas sobre la participación del sector privado, de la implicación de la comunidad internacional y proveedores de fondos en África, de la reorientación de los préstamos bilaterales y multilaterales destinados al desarrollo

³² Datos del CIA World Factbook, en <http://www.cia.gov/library/publications/factbook/index.html>

³³ Mballa, Louis Valentin, “¿Quién detendrá la voracidad china? (II)”, *El Corregidor de Querétaro*, Querétaro, México, 12 de febrero de 2009, p. 7.

³⁴ Mballa, Louis Valentin, *op. cit.*, nota 31, p. 398.

del continente. Aquí, la noción tan ambigua de “ayuda o apoyo” debe dejar lugar a las nociones de inversión y cooperación.

En cuarto lugar, la UA debe apoyar la descentralización en los Estados africanos; es decir, la UA debe ser el centro hacia el cual convergen todos los actores que confluyen en África. Esto permitirá armonizar y coordinar las políticas macroeconómicas, sectoriales, las actividades de la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD),³⁵ además de rechazarse todas las acciones que puedan perjudicar los intereses africanos.

A nivel político, la UA debe mostrar su capacidad de interferir con prudencia y cautela en los asuntos políticos de los Estados miembros, de tal manera que siempre el interés general o común sea privilegiado ante los intereses particulares de dichos Estados. La necesidad de descentralización siempre debe apoyarse en los principios democráticos, de respeto a los derechos humanos, así como de la buena gobernanza; por ende, se condena toda tendencia hacia la corrupción, el nepotismo y el tribalismo generadores de conflictos interétnicos, que han azotado a varios países africanos en las últimas décadas. La UA, al emprender este camino hacia la eficiencia, será sin duda con base en la fuerza real y actual de que dispone el continente africano para su desarrollo e integración. Sin embargo, reiteremos que no habrá verdadera UA sin el reconocimiento de una África plural e independiente.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

En este artículo hemos podido ver que el intento de forjar una unidad continental en África no puede hacerse de manera espontánea o improvisada; más bien sus bases deben erigirse sobre toda la herencia sociocultural, económica y política de África. Sin embargo, son innumerables los obstáculos para tal tipo de proyecto. Además de considerarse la impotencia y debilidad del Estado-nación africano, una deficiencia de las estructuras institucionales puede impedir seriamente la integración de África.

En efecto, las estructuras que rigen nuestras vidas son en última instancia teorías asentadas en el interior de nuestras cabezas; los rasgos definitorios de la vida, la democracia, la vecindad, el panafricanismo, la sobe-

³⁵ Aquí, la NEPAD plantea que los países africanos necesitan poner sus recursos en común, así como favorecer la cooperación y la integración regional para mejorar su competitividad a nivel mundial. Sus principios (paz y seguridad, buena gobernanza, regionalización del desarrollo) descansan en una lógica de organización de las solidaridades con miras al refuerzo de los acuerdos de integración regional. Véase Guihard, Nicolas, *Le NEPAD, Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique : présentation et analyse*, Paris, HCCI, 2002, p. 31.

ranía, el capitalismo, la pobreza, las minorías, las guerras y los conflictos interétnicos e interestatales, tienen sus manifestaciones concretas, pero son esencialmente la culminación de las ideas que se han generado. Entrar en el juego de los que piensan que no hay futuro para África es ser un fatalista que rechaza la evidencia de la historia. El cambio institucional que se dio en África, y que hemos analizado aquí, es un planteamiento que vislumbra la posibilidad de un cambio progresivo e indispensable para el continente africano.

Afortunadamente, la necesidad de este cambio basado en la idea de construcción de una “ciudadanía continental” ha sido reconocida por los líderes africanos; así lo señaló el presidente de la Comisión de la Unión Africana, Alpha Oumar Konaré: “Con una ciudadanía continental, África saldrá sin duda adelante... Necesitamos agarrar al toro por los cuernos y avanzar hacia una nueva comunidad: África”.³⁶ Esta afirmación refleja la intención de que la Unión Africana por constituir será un organismo fundamental en materia de promoción de la integración política y socioeconómica acelerada, con miras al fortalecimiento de la unidad y de la solidaridad entre los países y los pueblos africanos.

Es una proyección compartida de una África unida y fuerte, con la necesidad de construir una asociación entre los gobiernos y todas las capas de la sociedad civil, en particular las mujeres, los jóvenes y el sector privado, con el fin de reforzar la solidaridad y la cohesión entre los pueblos africanos. Sobre la base de esta visión interafricana, panafricana, transafricana..., los africanos y las africanas deberían considerarse como un pueblo consciente de la necesidad de situar los intereses colectivos antes de los intereses particulares.

El desafío es conseguir que los actores que convergen a África reconozcan que aprovechar las ventajas de un pasado compartido (inclusive los momentos de conflictos), es, en parte, garantía de un “futuro compartido”. Este enfoque ha generado resultados alentadores en otros lugares en el mundo. El hecho de considerar y aprovechar las lecciones del África auténtica, del África precolonial y de las aldeas, tiene un papel importante que jugar en el proceso de integración de África, y puede abrirse una nueva ventana, permitiendo que así ocurra de forma creativa.

El gran error que siempre han cometido los líderes africanos a la hora de idealizar o construir instituciones de alcance continental ha sido su incapacidad de desintoxicación, para salir “des sentiers battus” del estatocentrismo o del estado-juridismo occidental. Esta visión europeo-centrada

³⁶ Mulama, Joyce, *Integración-África: un continente, un país*, Madrid, IPS, 2007, p. 4.

es la principal causa del olvido de los modos de organización comunitaria en el África autentica, en donde se encuentra precisamente la noción multi-dimensional de “compartir”, inherente a las sociedades africanas. Es, pues, guardando las distancias frente al estado-centrismo, rompiendo con los efectos de entrenamiento de la globalidad, para repensar esos modos de organización en toda su diversidad y complementariedad, que una idea de unidad africana manifestada tanto en la extinta OUA como en la actual UA podrá encontrar nuevos referenciales, apegados a la característica de pluralidad en África.

En efecto, al adoptar un mecanismo de compartir la totalidad de las especificidades se puede construir un modelo claro de complementariedad, hacia el cual todas las especificidades de los actores (africanos y foráneos) socioculturales, políticos, económicos y estratégicos podrán converger. La especificidad de cada actor individual y colectivamente hablando, es necesaria y fundamental para el movimiento hacia el otro, como paso decisivo para la unidad africana; allí debería estar la base de institución panafricana. La profundización de esta perspectiva que la UA debería adoptar sin esperar, puede lograrse mediante un análisis puntual de la estructura política, económica y sociocultural de África. Tal enfoque cosechará éxitos solo si hay mayor decisión, rapidez y eficacia a la hora de traducir las buenas intenciones de la UA en acciones concretas.

El tema de la cooperación entre África y la comunidad internacional debe encontrar respuestas contundentes en la UA. Concretamente, las nuevas relaciones entre África y los países desarrollados, como pueden ser los países europeos, EUA, China, Japón; con los bloques regionales, como la UE, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Asociación de las Naciones del Sur-Este de Asia (ANSEA), el Mercado Común de América del Sur (Mercosur); así como con las instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la Organización Mundial del Comercio (OMC); deben traducirse en un reajuste de las políticas de “ayuda” hacia los programas nacionales elaborados por los propios países africanos. Esto implica por parte de los líderes africanos, la necesidad de elaborar un programa de cooperación que permita a los africanos, llevar a cabo los proyectos de desarrollo diseñados por sí mismos. Este reajuste en la concertación se manifestará por la adopción del principio de simetría, que implica un examen crítico por los gobiernos africanos, de los métodos de desarrollo promovidos por los proveedores de fondos (*baillleurs de fonds*).

Se trata aquí de un llamado para la construcción de una nueva red de interacciones en la cual convergen las nociones de trabajo, de voluntad po-

lítica, de apertura, de compromiso, de superación de las intrigas y divergencias filosófico-ideológicas, etcétera. Es una mano tendida, en primer lugar, hacia los actores africanos, y, en segundo lugar, hacia los socios extraafricanos, lo que puede suscitar un efecto de entrenamiento (*effet d'entraînement*) favorable al desarrollo pluridimensional de África.

La importancia de la comunidad internacional en la unidad, en el desarrollo y en la integración de África consiste en la facilitación de la internacionalización de África, internacionalización como proceso institucional integral que tome en cuenta todas las dimensiones de las relaciones entre la UA y los actores no africanos, de tal manera que estos últimos se incorporen sin prejuicios a esa tarea. Esta orientación debe considerarse como una nueva apertura de África hacia el exterior, donde los intereses meramente individuales se institucionalizan, para formar parte integral de los planes de desarrollo, de la planeación estratégica y de las políticas generales para la integración de África.

Asimismo, al hablar de la actual UA nos ubicamos ante formas de organización sobre las que se ha teorizado ampliamente en los grandes ejes paradigmáticos de las ciencias sociales. Estas formas de organización incluyen desde grupos de sociabilidad relativa hasta grupos con objetivos establecidos que interactúan por medios formales e institucionales en varios casos, como pueden ser la UE, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central, la Comunidad Económica de los Estados de África del Oeste y la OEA, entre otras.

Es aquí en donde debe entrar la comprensión de la UA, como una herramienta que favorece la convergencia de ideas en África, así como su paulatina integración en los asuntos globales. Herramienta no como mercancía de un mercado en gran medida manipulado, sino como forma de comportamiento hacia los demás, propiciando una serie de lazos entre el pasado, el presente y el futuro de las personas humanas y de los Estados-naciones.

X. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS, HEMERÓGRAFICAS Y ELECTRÓNICAS

1. Fuentes bibliográficas

BEND, Pauline, *De l'organisation de la Unité Africaine à l'Union Africaine: les étapes et les enjeux d'une mutation*, Rapport de stage de Maîtrise Professionnelle option Diplomatie, Yaoundé, IRIC, 2001.

BOURGI, Albert, *Voyager à l'intérieur de l'OUA*, París, CERRI, 2000.

- GUIHARD, Nicolas, *Le NEPAD, Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique: présentation et analyse*, Paris, HCCI, 2002.
- HASSATOU, Balde, *Le bilan de l'OUA dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique*, Paris, RIDI, 2003.
- HUGON, Philippe, “Les priorités de la coopération pour l'Afrique subsaharienne et le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)”, *Rapport du Haut Conseil de la Coopération internationale*, Paris, HCCI, 2002.
- LEL GHASSIN, Wane, “Paix et bonne gouvernance”, *Actes de la table ronde préparatoire n°3: La bonne gouvernance: objet et condition du financement*, Addis Abeba, DGPRCUA, 2003.
- MBALLA, Louis Valentin, *Construcción de la comunidad interafricana: obstáculos y perspectivas*, tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
- MEZANG, Akamba Pamphile, *Le NEPAD: une initiative de plus ou panacée pour l'Afrique?*, Mémoire de DESS, IRIC, Yaoundé, avril 2003.
- MULAMA, Joyce, *Integración-África: un continente, un país*, Madrid, IPS, 2007.
- MUTOMBO, Kanyana, “Préface”, en FABIEN, Kange Ewane, *Défi aux Africains du III^{ème} Millénaire*, Yaoundé, Clé, 2000.
- PONDI, Jean-Emmanuel y HERVE MOUDOUROU, François, *Le secrétaire général de l'O.U.A. dans le système international*, Yaoundé, CLE, 1996.
- SINDJOUN, L., *Sociologie des relations internationales africaines*, Paris, Karthala, 2002.

2. Fuentes hemerográficas

- DJUIDJE KOUAM, Reine, “Les dynamiques de l'ordre international africain: un espace d'interdépendance en mutation”, *Afrique et Développement*, CODESRIA, vol. XXX, núm. 1 y 2, 2005.
- , “L'Union africaine comme réponse africaine au défi de la mondialisation”, *Afrique et Développement*, CODESRIA, vol. XXX, núm. 1 y 2, 2005.
- JOANNIDIS, Marie, “Chine-Afrique: une coopération renouvelée”, *MFI-Hebdo*, 29 octobre 2004.
- , “Pétrole: les petits producteurs d'Afrique sont courtisés”, *MFI-Hebdo*, 18 février, 2005.
- MBALLA, Louis Valentin, “¿Quién detendrá la voracidad china? (II)”, *El Corregidor de Querétaro*, Querétaro, México, 12 de febrero de 2009.

KONATÉ NKOMBÉ, Olivier “Feuille de route de l’Union Africaine”, *Le Peuple*, Libreville, Gabon, núm. 8775, 2004.

PONDI, Jean-Emmanuel, “Réquiem pour l’OUA”, *Jeune Afrique Économie*, núm. 333, 16 juillet-02 septembre 2001.

3. *Fuentes electrónicas*

Acte constitutif de l’Union Africaine, art. 4, en www.africa-union.org/Official_document.htm.

Charte de l’Organisation de l’Unité Africaine, art. III, en www.aidh.org/Biblio/Txt_Af/Ua_63.htm

CIA World Factbook, 2008, en <http://www.cia.gov/library/publications/factbook/index.html>