



Estudios

50 años de la Unión Africana. Un marco apropiado y necesario para el desarrollo del continente

Valentina Nardi

Introducción

Como señala Morasso (2007, p. 1), "la integración en el continente africano es un ideal que se ha perseguido desde la etapa de las independencias africanas como un medio para alcanzar el desarrollo socio-económico endógeno y posicionar a los estados del continente en el sistema internacional."

Uno de los principales procesos de integración que aún persiste en África es la Unión Africana (UA), que el 25 de Mayo de 2013 ha celebrado 50 años desde su fundación. Con tal motivo, se llevó adelante una reunión cumbre en la ciudad de Addis Abeba, en Etiopía. En ella no sólo estuvieron presentes los mandatarios africanos sino también la presidenta brasileña Dilma Rousseff y el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) Ban Ki-Moon.

Desde su creación, este proceso de integración ha pasado por algunos avances y retrocesos donde ha tenido que intentar adaptarse al cambiante orden internacional. Teniendo en cuenta esto, el presente artículo pretende hacer un breve recorrido por los principales antecedentes, objetivos y hechos más relevantes que ha atravesado la UA desde su creación para poder reflexionar sobre su estado actual y los principales desafíos de cara al futuro.

La creación de la Unión Africana

Remontándonos brevemente a sus orígenes, la Unión Africana es la sucesora de la "Organización para la Unidad Africana (OUA)". Ésta fue creada en el año 1963, con lo cual es relevante pensar su origen atendiendo al momento que atravesaba el orden internacional de esos días. Es decir, el contexto estaba signado por el segundo gran proceso descolonizador protagonizado por los países de Asia y África. Como Estados tratando de asegurar su independencia, los países africanos entendieron que se hacía necesario un acercamiento con sus pares regionales para hacer frente a los desafíos que les esperaban tanto a nivel doméstico

en lo que respecta a la organización estatal como a nivel externo en términos de posibles injerencias extranjeras.

En este marco hay que nombrar algunos antecedentes importantes que tuvo la OUA: en primer lugar, la Conferencia de Accra de 1958 convocada por el entonces presidente de Ghana Kwamé Nkrumah quien lanzó el slogan de "África para los africanos". Sin embargo, esta reunión no logró trascender más allá de una gran retórica (Lions, 1964).

Dos años después, en 1960, se conformaría la Federación de Mali. Ésta se consideraba el primer paso para lograr la unidad africana pero tampoco prosperó.

Otros dos antecedentes fueron el conocido como "Grupo de Casablanca", formado por Egipto, Marruecos, Argelia, Ghana, Guinea, Marruecos y Mali. Este grupo pensaba la unidad africana a la forma de un poder ejecutivo federal supranacional. Reunidos en enero de 1961, firmaron un documento llamado "Carta Africana de Casablanca" instituyendo una organización común.¹

Ese mismo año en el mes de Abril, se reunieron representantes de Ghana, Guinea y Mali quienes retomando los principios de la reunión de Accra de 1958 firmaron la "Carta de la Unión de los Estados Africanos". A este grupo de países de los ha dado en llamar el "África revolucionaria" en contraposición a otro grupo, llamado "África reformista".²

A diferencia del grupo de Casablanca que abogaba por una *entidad supraestatal*, los países que conformaban el "África reformista" pensaban en una *entidad interestatal*.

Finalmente de la conciliación entre ambos grupos es que se llegará a 1963 a un acuerdo para conformar la OUA. Los países que asistieron a su creación fueron: Alto Volta (actual Burkina Faso), Argelia, Burundi, Camerún, Congo-Brazzaville (actual República del Congo), Congo-Leopoldville (actual República Democrática del Congo), Costa de Marfil, Chad, Dhomey (actual Benín), Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea, Liberia, Libia, Madagascar, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, R.A.U., República Centroafricana, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Tanganica (integrado en Tanzania), Túnez y Uganda. Luego Togo y Marruecos se unirían como así también Kenia (1963), Gambia (1965), Botswana y Lesoto (ambos en 1966).

Es entonces en 1963 que comienza a existir la OUA, cuando entró en vigor su carta constitutiva, firmada en Addis Abeba. En la misma se señalaba que los objetivos de la OUA serían los cinco siguientes:

- a. reforzar la unidad y la solidaridad de los Estados africanos
- b. coordinar e intensificar su colaboración y sus esfuerzos para ofrecer mejores condiciones de vida a los pueblos africanos
- c. defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia
- d. eliminar bajo todas sus formas el colonialismo en África
- e. favorecer la cooperación internacional, habida cuenta de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración de los Derechos Humanos"

¹ Para más información sobre este tema, consultar Lions (1964).

² Para conocer más sobre el debate entre África reformista y revolucionaria, consultar Lions (1964).

En cuanto a los miembros, se estableció que podría ser parte "todo Estado africano, soberano e independiente." La sede de la organización se estableció en Addis Abeba.

En cuanto a su estructura orgánica, se decidió que estaría conformada por:

- una Conferencia de Jefes de Estado y de gobierno
- un Consejo de Ministros
- una Secretaría General

A pesar de las expectativas que se tenían con la nueva organización,

"el movimiento integracionista africano se manifestó desde su origen como un proyecto ambicioso e idealista, cuyos impulsores obviaron las dificultades de todo tipo: geográficas (África como mosaico de pueblos, distancias enormes y ausencia de infraestructura viaria), económicas (la condición generalizada en el continente de subdesarrollo) y políticas (África conservadora y progresista, conflictos fronterizos, etc.)" (Alaminos, 2008, p. 230).

Esto comenzó a revertirse en la década del 70. En 1979 se creó un Comité de Revisión de la Carta, aunque, como indica Santos Villareal (2010, p. 12), "no logró formular recomendaciones sustantivas". Luego en 1980 constituyó un hito importante el Plan de Acción de Lagos. Éste fue el resultado de una reunión celebrada en Nigeria los días 28 y 29 de Mayo donde el punto principal a discutir fueron los problemas económicos que enfrentaban los Estados africanos.

En esta ocasión, los dirigentes africanos se propusieron llegar al año 2000 con la conformación de una Comunidad Económica Africana. Ésta se creó en 1991 por medio del Tratado de Abuja (que entró en vigor en 1994), permitiendo el paso hacia una mayor integración económica, social y cultural (Lorenzo Lopez et al., 2011).

En 1999 se da un avance importante para profundizar la integración africana, comenzándose a pensar la idea de lo que luego será la UA. Ese año se elaboró la Declaración de Sirtre, producto de la IV Cumbre Extraordinaria de la OUA convocada por el entonces presidente de Libia Muammar Ghadafi. La Declaración "refleja la voluntad política de crear una nueva entidad continental con el fin de acelerar el proceso de integración continental, asistir a las naciones a jugar un rol mucho más eficaz en la economía global, y resolver los problemas sociales, políticos y económicos comunes a todos los estados del continente" (Morasso, 2007, p. 5).

Una segunda conferencia que resultó importante en el avance hacia la UA fue la que se llevó a cabo en el año 2000 en Lomé. Su importancia radica en que allí se redactó el Acta Constitutiva de la UA. Al decir de Santos Villarreal (2010, p. 13),

"el documento tenía como punto central el establecimiento de la Unión Africana con la misión de acelerar el proceso de integración continental, asistir a las naciones a jugar un rol mucho más eficaz en la economía global y al mismo tiempo resolver y atender de manera certera los problemas comunes en el ámbito social, político y económico del agobiado Continente Africano."

Al año siguiente en Lusaka, se aprobó el plan para la instauración de la Unión. Allí también se adoptó la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), con el objetivo de combatir la pobreza y el subdesarrollo en el continente³. La UA quedó formalmente constituida el 8 de Julio de 2002 luego de celebrarse una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en Durban (Sudáfrica).

Características generales de la UA

Para Alaminos (2008, p. 231), "la UA es la institución fundamental y la principal organización del continente para la promoción de la integración socio-económica acelerada del continente, lo cual llevará a una mayor unidad y solidaridad entre los países africanos y los pueblos."

Para este nuevo intento de avanzar en la integración del continente, los Estados africanos se plantearon como objetivos:

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

³ Para más información sobre la NEPAD, consultar el sitio web de la ONU: <http://www.un.org/spanish/africa/osaa/nepad.html>

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

En esta oportunidad, se decidió dotar a la UA de la siguiente estructura orgánica:

- Asamblea
- Consejo Ejecutivo
- Parlamento Panafricano
- Corte Africana de Derechos Humanos
- Comisión
- Comité de representantes permanentes
- Comités técnicos especializados
- Consejo de Paz y Seguridad
- Instituciones financieras
- Consejo Económico, Social y Cultural
- Comisión de Derecho Internacional
- Consejo Asesor sobre corrupción

Con respecto a los Estados miembros, los que formaban parte de la OUA pasaron a integrar la UA cuando la primera se disolvió. Actualmente, la UA está compuesta por todos los Estados africanos, excepto Marruecos que rechaza entrar a la organización debido a su conflicto con la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) que fue aceptada como Estado miembro de la UA en 1980⁴.

Un balance a 50 años

Como se indicó en la introducción, el 26 de Mayo se conmemoraron los 50 años de la UA en una cumbre en Addis Abeba, donde el tópico de debate fue: "Panafricanismo y Renacimiento africano".

A lo largo de estos 50 años, tal como señalan Lorenzo López et al. (2011, p. 21) "el camino que la UA ha tenido que recorrer ha sido sinuoso." En este sinuoso camino los primeros desafíos que se planteó la OUA fueron la lucha contra el colonialismo, el apartheid y la discriminación racial. Luego, ya a comienzos del nuevo siglo y con la creación de la UA, los desafíos principales pasaron a ser luchar contra la enorme pobreza que padece la región, e impulsar el desarrollo, la integración política y económica. Así, podemos notar que si bien en un comienzo la OUA se creó atendiendo prioritariamente fines políticos, con el paso a UA el foco se corrió a los fines económicos.

Entendiendo que para alcanzar el progreso económico del continente era fundamental la pacificación de los conflictos intra-regionales, la UA puso sus energías en alcanzar la paz y seguridad continentales. La UA ha intentado encauzar los diferentes conflictos que se dieron

⁴ Para más detalles sobre el conflicto entre Marruecos y la R.A.S.D. ver: Lorenzo Lopez et. Al. (2011).

en la región, dándose un paso importante en este sentido con la creación de una fuerza inter-africana destinada a misiones de mantenimiento o restablecimiento de la paz en coordinación con la ONU (Alaminos, 2012).

El momento de poner en práctica esta iniciativa fue el conflicto de Darfur⁵. Ante los acontecimientos que se suscitaban, la UA decidió, en primer lugar, ofrecer una mediación entre las partes a través de su presidente. Esto dio como resultado que se iniciaran conversaciones en Abuja el 23 de Agosto de 2004. En segundo lugar, por medio de una decisión del Consejo de Seguridad de la organización, se enviaron más de 3.000 efectivos con el objetivo fundamental de proteger a la población civil. Sin embargo, a pesar de que la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS) intentó seriamente poner fin a la crisis, a causa de los recursos limitados, tanto económicos como humanos no se consiguió frenarla.

Este es un ejemplo claro de uno de los principales problemas que enfrenta la integración en el continente. En tanto sigan existiendo conflictos interestatales e internos de esta magnitud, los objetivos de desarrollo económico, social y político perseguidos por la UA parecen de difícil concreción.

Por otro lado, también hay que decir que, a pesar de que sigue siendo un desafío porque persisten muchos conflictos en distintos niveles en el continente, hay que destacar los múltiples intentos de la UA por lograr soluciones pacíficas a los mismos. En este sentido, hay que valorar no sólo el hecho de que se discutan esas soluciones entre los dirigentes africanos en su seno sino también el intento en avanzar en la creación de fuerzas propias y en coordinación con la ONU. En sentido general, la ONU ha reconocido los esfuerzos de la región para consolidar la paz y seguridad y rechazar cambios de poder que violan la Constitución.

A pesar de que en ocasiones las sanciones no puedan pasar más allá de lo declarativo, es importante que se vaya avanzando en la consolidación de la democracia en África. Un ejemplo concreto es que recientemente se ha decidido suspender la membresía de Egipto dentro de la organización debido al golpe de Estado sucedido en ese país y que supuso el derrocamiento del presidente Mohamed Mursi elegido democráticamente en 2012.

Esta dificultad de actuar más allá de lo discursivo en los conflictos africanos está estrechamente vinculada a otro de los problemas que enfrenta la organización, que es presupuestario. Debido a la falta de pago de las cuotas por parte de sus miembros, la UA nació con un déficit de unos US\$ 42,2 millones y, además, "en la actualidad, el presupuesto de la UA es un quinto del previsto por el presidente de la Comisión para el buen funcionamiento de la organización panafricana" (Alaminos, 2012, p. 250).

Conclusión

A pesar de los problemas inconclusos y de los enormes desafíos que le restan enfrentar a la UA, es posible pensar su trayectoria en estos primeros 50 años del proceso de integración regional en términos positivos. En primer lugar, porque es importante que no se renuncie a la idea de integración regional en un continente donde la mayoría de sus países no están en condiciones de alcanzar mejores condiciones económicas, sociales y políticas si eligen no cooperar con sus pares africanos.

⁵ Para más información sobre el conflicto de Darfur ver: Alaminos (2012).

En este sentido, a pesar de los avances y retrocesos que haya sufrido la UA desde su fundación, ha logrado sobrevivir ininterrumpidamente como organización evitando su disolución.

Por otro lado, para evitar injustas o excesivamente negativas críticas a la organización, hay que tener en cuenta que el momento de su creación es contemporáneo a la conformación de la mayoría de los Estados africanos como Estados independientes. Es decir, no puede exigirse compromisos más allá del territorio nacional a un país que aún está resolviendo su secesión del Estado colonial e intentando conformarse como Estado a su interior.

Por otro lado, como se afirmó anteriormente, es de destacar que a pesar de no haber tenido éxito en todas las ocasiones, la UA ha intentado jugar un rol pacificador en la región buscando soluciones a los conflictos lo cual es también importante para disminuir la injerencia extra-regional en los asuntos internos del continente.

En el Siglo XXI los Estados africanos tienen una gran oportunidad a la vez que un renovado desafío. Por un lado, la oportunidad viene dada por el hecho que el mundo de nuestros días encuentra a África en el camino de lo que Kabunda (2011) denomina "Afrooptimismo", queriéndose indicar con este término que se está formando una percepción del continente optimista haciendo foco en el crecimiento económico, avances en términos democráticos, disminución de conflictos intrarregionales, fomento de la cooperación internacional, la participación en foros multilaterales y los altos índices de crecimiento económico.

En cuanto a los desafíos, además de los ya mencionados al interior del continente, África debe seguir lidiando con la permanente voluntad de intromisión de actores extra-regionales en sus conflictos internos, entre los cuales se destaca Estados Unidos. Su actuación por medio de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Libia en 2011 es un claro ejemplo de que el continente no está exento de la injerencia norteamericana.

Por otro lado, África también enfrenta el reto de cómo manejarse frente al desembarco de nuevos actores en la región que se podrían sintetizar en los BRICs. Si bien su presencia en el continente no está relacionada a la injerencia en los asuntos internos en términos militares, su fuerte interés en los recursos naturales del continente requiere que los dirigentes africanos sean capaces de evitar la expropiación de los mismos y defender las economías locales, siendo este desafío más notorio en el caso de las relaciones con China.

En este marco de oportunidades y desafíos para África, es que la UA cobra un rol relevante. Siendo improbable que puedan ser aprovechadas y enfrentadas de forma aislada, esta organización parece un marco apropiado además de necesario para resolver los problemas comunes a través de la cooperación entre los Estados africanos. A pesar de no haber alcanzado el éxito que sus fundadores, quizás demasiado idealistas o ambiciosos, planearon, estos primeros 50 años de la integración en el continente pueden ser aprovechados en términos de experiencia para seguir avanzando en el desarrollo de la región.

Bibliografía

ALAMINOS, María de los Ángeles (2008). El conflicto de Darfur: un reto para la credibilidad de la Unión Africana. UNISCI Discussion Papers, Nº 16 Enero.

Carta de la Organización de Unidad Africana (1963). Disponible en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/352/13.pdf>

DELGADO CAICEDO, Jerónimo (2009). Paz y seguridad humana en África: una mirada desde la Unión Africana. En Revista *Oasis*, núm. 14, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 159-167.

KABUNDA, Mbuyi (2011). La integración regional en África: balance, retos y alternativas. En "La agenda africana de desarrollo: el papel de España y la Unión Europea". Coords. José Manuel Albares e Ignacio Suárez. Documento de trabajo nº48. Fundación Carolina CE-ALCI.

LECHINI, Gladys (2001). El mapa de la integración africana: el caso de la SADC. En Colección, año VII, edición especial Política, sociedad y economía en el África Subsahariana, Revista de la Escuela de Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, mayo de 2001, págs. 331-370. ISSN:0328-7998

LIONS, Monique (1964). Constitucionalismo y democracia en el África recién independizada. INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO Serie B. ESTUDIOS COMPARATIVOS. b) ESTUDIOS ESPECIALES, Núm. 7. Universidad Nacional Autónoma de México

LORENZO LOPEZ, Carolina et al. (2011). La Unión Africana: características generales y tratamiento de los derechos humanos. Periodismo Internacional II, Grado de Periodismo, Universidad Carlos III, Madrid.

MARÍN EGOSCOZÁBAL, Ainhoa (2007). Regionalismo, globalización y pobreza: alternativas para el desarrollo de los países africanos. IX Encuentro de Economía Mundial. Madrid.

MORASSO, Carla (2007). La Unión Africana: una nueva oportunidad de integración. En el XVII Simposio Electrónico Internacional. CEID.

SÁENZ PEÑAS, Andrés y JARAMILLO RINCÓN, Juan Sebastián . Paradojas de la integración, la UNASUR y la Unión Africana en perspectiva comparada: ¿Hacia un régimen de seguridad humana?

SANTOS VILLARREAL, Gabriel (2010). La Unión Africana (UA). Servicios de investigación y análisis. Subdirección de Política Exterior. Gobierno de México.

"La Unión Africana celebra sus 50 años" Diario La Voz del Interior, Córdoba, Argentina. 26 de Mayo de 2013.

Sitios Web

- African Union: <http://au.int>. Consultado el 6/6/13
- Organización de las Naciones Unidas: <http://www.un.org>