

El mapa de la integración africana: el caso de la SADC

*Gladys Lechini**

La integración no es una idea nueva en África. Fue promovida por las metrópolis durante la administración colonial, sustentada por los dirigentes del África independiente a partir de los sesenta, con la firma de acuerdos y tratados que progresaron limitadamente y reflotada a finales de los ochenta bajo la forma de un regionalismo abierto.

En casi todos los casos fue planteada como medio para conseguir un desarrollo endógeno mediante la construcción de grandes espacios económicos que permitan el aumento y la diversificación de la producción y una mejor coordinación de las inversiones, frente a la imposibilidad de un desarrollo económico aislado y la estrechez de los mercados nacionales. En la actualidad existen en África cerca de 200 organizaciones intergubernamentales, pero su elevado número no se corresponde con un elevado nivel de cooperación y menos aún de integración, como sucede en otras regiones.

El objetivo de este trabajo es hacer un recorrido sobre la integración en África, para detenerme en algunos comentarios

* Investigadora del CONICET. Profesora titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (U.N.R.). Directora de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R.

sobre las posibilidades de éxito de un proceso específico: la SADC. De tal manera me ocuparé de reseñar los intentos a nivel continental –que desde los 80 paralelamente fomentaron la integración regional y subregional– como etapas hacia un mercado común africano y de los acuerdos a nivel regional mostrando diferentes períodos que coinciden con los modelos en boga a nivel internacional.

a. Los enfoques continentalistas

Distintas teorías e ideas han históricamente apuntado a la integración, bien a nivel continental o regional. Las primeras ideas continentalistas sostenían que la unidad africana podría salvar a África de la dominación y dependencia para ocupar el rango que le correspondía en el concierto de naciones. Entre ellas aparecen el panafricanismo, las ideologías de la identidad africana (por ejemplo la *négritude* de Senghor), o los Estados Unidos de África (de N’Krumah, que le dio dimensión continental al panafricanismo) (KABUNDA BADI: 1993:42-47).

En general, estas ideas nacieron de algunos pensadores africanos comprometidos con los procesos de independencia y transformación, pero con desconocimiento de las sociedades, en su mayoría todavía rurales, por lo cual no pasaron de las buenas intenciones. Preconizaban la supranacionalidad cuando los Estados africanos estaban naciendo y sus líderes ansiosos por consolidar sus posiciones en los nuevos estados independientes.

Las versiones más modernas, en tanto, se deben a la OUA, cuya carta fue adoptada el 25 de mayo de 1963 en Addis Abeba¹.

¹ Entre sus objetivos figuran: reforzar la unidad y solidaridad de los Estados africanos (art.2, a) y defender su soberanía, integridad territorial e independencia (art2, c) con lo cual la posibilidad de forjar la unidad continental,

Sin embargo y a pesar de considerar la cooperación económica interafricana un objetivo importante, durante mucho tiempo la OUA careció de una estrategia de desarrollo. Las iniciativas en este ámbito comenzaron en la década del 70, con el copatrocinio de la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas y culminaron en 1980 con el Plan de Acción (PAL) y Acta Final de Lagos.

El Plan de Acción de Lagos

Para tratar de encontrar una solución a los problemas económicos, los países africanos miembros de la OUA se reunieron en una cumbre económica en Lagos (Nigeria) el 28 y 29 de abril de 1980 y adoptaron una nueva estrategia para la autosuficiencia nacional y colectiva y el desarrollo endógeno. La búsqueda de la unidad económica de África se consideraba la precondition básica para el desarrollo de los países².

Las directrices formuladas entonces apuntaban a un objetivo final: establecer una comunidad económica africana en cinco fases sucesivas: zona de intercambios preferenciales, zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común y comunidad económica, comenzando por los niveles subregionales: África occidental, África oriental y Austral, África Central y África del Norte.

El método de integración que inspiró al PAL es el neofuncionalismo: partir de la integración por sectores especí-

esto es la supranacionalidad, se ve limitada por la defensa y fortalecimiento del Estado africano. Esto es, la OUA fue concebida como un instrumento para la liberación de África, más que como una organización destinada a concretar la unidad africana.

² Para los antecedentes de esta cumbre consultar Lechini de Alvarez, Gladys, *Asi es Africa* Buenos Aires: Fraterna, 186, Cap III, págs 96-97.

ficos para llegar a una integración económica que conduciría a la integración política por etapas. Se comenzaría por los Estados, siguiendo por las subregiones hasta el nivel continental (KABUNDA BADI: 1993:265). Por ello surgió el compromiso de establecer para el año 2000 una comunidad económica africana que asegurase la integración económica, cultural y social del continente. Así se podría promover un desarrollo colectivo, acelerado, autosuficiente y endógeno de los Estados africanos y la cooperación entre ellos en todas las áreas.

La constitución de la Comunidad Económica Africana comprendería dos etapas: la primera en la década del 80, para fortalecer las comunidades económicas existentes, crear otras agrupaciones económicas regionales, fortalecer la integración sectorial en las áreas de comercio, agricultura, transporte y comunicaciones, industria y energía y promover la coordinación y armonización de las agrupaciones económicas existentes y futuras para el establecimiento gradual de un mercado común africano. (NOMVETE: 1993: 51)

La segunda, durante la década de los 90, en la cual se adoptarían medidas para aumentar la integración sectorial mediante la armonización de las estrategias políticas y planes de desarrollo económico, la promoción de proyectos conjuntos, en particular en la esfera económica y la armonización de las políticas financieras y monetarias. En este período se adoptarían también las medidas destinadas a concretar el establecimiento de un mercado común africano y otras que coadyuven a alcanzar los objetivos de la Comunidad Económica Africana.

La Comunidad Económica de África

A finales de lo 80 ninguna subregión había logrado los objetivos propuestos. Así, frente a la no aplicación del PAL, el fracaso de la mayoría de las organizaciones subregionales africanas,

la carencia de medios financieros y la escasa ayuda externa, la OUA convocó en 1985 el Coloquio de Arusha, el cual emitió directrices para que el Comité directivo permanente de la OUA redacte un nuevo Tratado instituyendo la Comunidad Económica Africana. El tratado fue adoptado en Abuja (Nigeria) el 8 de junio de 1991, durante la 27ª sesión ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA y entraría en vigor luego de cumplirse seis etapas sucesivas:

- reforzamiento de las comunidades subregionales existentes (5 años);
- estabilización de los regímenes fiscales aplicados a los intercambios al interior de las subregiones (8 años);
- establecimiento de una zona de libre comercio en cada agrupación económica subregional (10 años);
- coordinación y armonización de los regímenes arancelarios y no arancelarios (2 años);
- establecimiento de un mercado común africano (4 años);
- establecimiento de la comunidad económica africana (5 años).

Según Kabunda (1993:273) los objetivos de la CEA apuntan hacia la reestructuración de las economías africanas para hacerlas internacionalmente competitivas, al fortalecimiento de la independencia política del continente, a la creación de un espíritu comunitario y al abandono progresivo por los países africanos de sus soberanías.

Pero la estructura político administrativa prevista es una réplica del marco institucional de las Comunidades Europeas y por tanto construido para realidades políticas, económicas y culturales diferentes de las del continente africano. Se basa en la hipótesis que una vez que los objetivos de cooperación e integración regional hayan sido planteados, su aplicación será automática. En tanto, las experiencias africanas de integración

han mostrado que los problemas surgen al momento de concretar las proposiciones. Por tanto la fase más delicada del Tratado de Abuja será el pasaje de la teoría a la práctica. (LAPORTE: 1993:60)

En Abuja se creó una comunidad que debería haber sido el resultado de la evolución normal de las comunidades económicas regionales, que aún funcionan a los tropiezos. Es decir ha sido concebida en función de lo que deberían ser las economías africanas, no de lo que son.

b. Los procesos de integración regional

A pesar de los distintos momentos por los que atravesó la idea de integración regional y los sucesivos fracasos, ésta sigue siendo considerada como instrumento para el crecimiento y desarrollo económico del África. Entre optar por el federalismo que implicaría el abandono de las soberanías nacionales en favor de una supranacionalidad, los líderes africanos eligieron los modelos funcionalistas, que en el peor de los casos sólo implicarían compromisos morales.

De tal manera se produjo una proliferación de instituciones de cooperación e integración con éxito variable cuando no escaso. Entre las mismas podemos considerar distintos tipos de proyectos:

- a- zonas de comercio preferencial, uniones aduaneras, comunidades económicas o mercados comunes;
- b- organizaciones para el aprovechamiento de los ríos internacionales y cuencas fluviales³;

³ Comisión de la Cuenca del Chad, Alta Autoridad de Liptako-Gourma, Organización para el Aprovechamiento del Río Senegal, Organización para el Aprovechamiento del Río Gambia, Organización para el Aprovechamiento y Desarrollo del Río Kagera.

- c- organismos limitados a un sector específico, técnico o de investigación⁴;
- d- instituciones financieras⁵.

Como todos son procesos de cooperación, aquí me ocuparé de las organizaciones subregionales cuyos tratados fundacionales planteen explícitamente que sus objetivos consisten en la integración económica. Identifico cooperación con las variadas formas de actividad interestatal diseñadas para enfrentar problemas comunes en tanto la integración define arreglos formales que involucran algún tipo de sacrificio político o económico así como compromisos, concesiones, procesos y voluntad política para redefinir la participación del Estado en la economía regional e internacional. (ADETULA:1996:7)

En el caso de los procesos de integración africanos se aspira a llevar adelante una integración progresiva comenzando, según las directrices de la OUA, por una zona de comercio preferencial. Poco importa la denominación de la organización o si en sus objetivos figura la unión aduanera o el mercado común. Además, la letra de los convenios dista mucho de la práctica y aunque en los objetivos figure la integración económica, en el mejor de los casos han avanzado en sólo algunos aspectos de la cooperación subregional.

Como mencionara al inicio, la idea de integración acompaña la historia de los procesos africanos, pudiéndose distinguir tres momentos: durante la administración colonial, a partir de la independencia hasta finales de los ochenta y en la postguerra fría con el consenso sobre un nuevo modelo de regionalismo abierto.

4 Comité Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel, Comité Intrafricano de Estudios Hidráulicos, Consejo Africano del Cacahuete, etc.

5 Banco Central de los Estados de África del Oeste, Banco de los Estados de África Central, Unión Monetaria de África del Oeste, Banco Africano de Desarrollo, Banco de Desarrollo del África Austral, etc.

La administración colonial

Durante el período de administración colonial, las metrópolis, en particular Francia, diseñaron estructuras administrativas que englobaban diferentes colonias. Es el caso del África Occidental Francesa (AOF) y África Ecuatorial Francesa (AEF).

La AOF fue creada en 1895, con sede en Dakar, para mantener un control efectivo de los territorios del África Occidental, a través de la adopción de políticas comunes en asuntos como moneda, comercio y legislación, vinculando por más de medio siglo a los países francoparlantes de la región. La cooperación se expresaba en el área económica por una moneda común, servicios comunes y una unión aduanera, que constituía el instrumento a través del cual eran redistribuidos los recursos de los estados costeros a los mediterráneos o insulares. Fue disuelta en 1959, con los cambios en la relación colonial (ROBSON:1968:242). La AOF incluía los actuales estados de Burkina Faso, Benin, Cote d'Ivoire, Guinea, Malí, Mauritania y Senegal, los cuales formaron en 1959 la UDAO (Unión Aduanera del África Occidental) en tanto repúblicas autónomas dentro de la comunidad francesa.

En tanto la AEF fue creada en 1910, con sede en Brazaville, con un gobernador general que controlaba la administración de servicios comunes y el cobro y distribución de los ingresos aduaneros que proporcionaban la más importante fuente de ingresos. Estos estados autónomos, pero no independientes, desde 1958, (ley marco) también crearon la UDE (Unión Aduanera Ecuatorial) en 1959.

Con respecto a las colonias inglesas, el ejemplo más relevante es el de la región de África Oriental, de los actuales estados de Kenya, Uganda y Tanzania. Durante el período colonial hubo acuerdos para integrar estos territorios, los cuales incluían la idea de un mercado común con una unión monetaria y un alto grado de integración fiscal. En la práctica además operaban en co-

mún un cierto número de servicios en las áreas de transporte y comunicaciones, administración, investigación y educación, provocando un alto grado de movilidad laboral. Inicialmente participaron de este proceso Kenya y Uganda, siendo Tanganyika incorporada en 1927, cuando quedó bajo mandato de Gran Bretaña. (LECHINI: 1978: 50). El Mercado de África oriental estaba más integrado en términos de tarifa común y de libre circulación de capitales y trabajo en 1963 que el mercado común europeo, pero sólo el 20% del comercio total de estos países era con sus socios regionales. (ADETULA: 1996: 6)

La independencia y el proceso de integración por sustitución de importaciones

En los años 50 la integración aparecía como la mejor alternativa de las naciones en desarrollo para impulsar su crecimiento. La experiencia de integración europea sostenía este modelo. Pero también el pensamiento de Raúl Prebisch en la CEPAL y en la UNCTAD promovieron la integración como estrategia para lograr la sustitución de importaciones y la industrialización, como medios para alcanzar el desarrollo económico, frenado por las desigualdades en el comercio internacional, producto del deterioro de los términos del intercambio. Es lo que podríamos llamar regionalismo desarrollista en el marco de la cooperación horizontal.

Así la década del sesenta vio surgir en África junto a los Estados independientes, variados procesos de integración sobre la base de historias regionales y del asesoramiento de funcionarios europeos. La cooperación económica aparecía como etapa necesaria para llegar a la integración económica y luego política.

Estas organizaciones estaban basadas en el enfoque clásico del mercado: podían incluir desde un área de comercio preferencial, coordinación de políticas comerciales, libre circulación

de bienes, personas y capitales, armonización de códigos de inversión, transportes, políticas industriales hasta la creación de servicios comunes. En realidad promovían la cooperación y consideraban la integración como un objetivo a largo plazo.

Había algunas dirigidas hacia el exterior y otras orientadas hacia el mercado interno de los Estados miembros. En el primer caso, su estrategia de desarrollo se fundamentaba en la ayuda externa, con una fuerte tendencia a la cooperación vertical, con mercados controlados por las multinacionales. En el segundo, se basaban en la filosofía de la autosuficiencia colectiva, combinada con la búsqueda del fortalecimiento de la cooperación horizontal y el control de las actividades de las multinacionales.

Los ejemplos más relevantes son los siguientes:

África del Norte:

-CPCM (Comité Permanente Consultivo del Magreb) 1964 (4-5 países)

África Occidental

-CEAO (Comunidad Económica de África Occidental (1973-1994)

-CEDEAO - ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental (1975)

África Central

-UDEAC (Unión Aduanera de Estados del África Central (1966)

-CEEAC (Comunidad Económica de Estados del África Central (1983)

-CEPGL (Comunidad Económica de Países de los Grandes Lagos) (1979)

África Oriental y Austral

-CAO (Comunidad de África Oriental (1967- 1977)

-PTA (Área de comercio Preferencial) (1981)

- SACU (Unión Aduanera del África Austral (1969)
- SADCC (Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del África Austral) (1979)

Pero ciertas distorsiones hicieron peligrar los procesos en curso: la distribución desigual de los beneficios entre los miembros, el proteccionismo excesivo, la concentración del ingreso y la riqueza y la transnacionalización de las empresas. Ya a principios de los 70 se señalaba que la inestabilidad en materia de miembros, las crisis recurrentes, la ausencia de progreso y las grandes dificultades para poner en marcha los programas hacían dudar de las posibilidades reales de integración entre los países en desarrollo y su utilidad para acelerar el crecimiento de esas economías (SID AHMED: 1992:771).

Pareciera como si después de un primer período de entusiasmo caracterizado por avances rápidos, los procesos de integración llegaron a “límites objetivos” y luego, lejos de extenderse a nuevos campos, retrocedieran según el mecanismo de *spill back*. Para Sid Ahmed (1992:776), existe un paralelismo sorprendente con el proceso histórico de sustitución de industrias de importación. A la fase exitosa del inicio le sigue la sustitución más compleja y más costosa en el campo de los bienes intermedios y de capital. Las restricciones de tecnología, tamaño de mercado, balanza de pagos e ingreso son básicamente el origen de lo que se denominó agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Entre los setenta y los ochenta numerosos trabajos intentaron dar cuenta de las causas que habían provocado avances lentos cuando no la paralización de los procesos, a pesar de ciertas condiciones objetivas que podrían contribuir a fomentar los avances en la integración. Entre las causas que favorecerían la integración en África se mencionan las convergencias históricas, esto es el pasado común de la colonización, los esfuerzos similares en la lucha anticolonialista que les hicieron compar-

tir procesos específicos, la “osmosis étnica de los pueblos”, cierta homogeneidad geográfica de las subregiones.

Pero también existen divergencias históricas que sumadas a las nuevas realidades de la independencia se han convertido en factores obstaculizadores de los procesos de integración. Aunque están estrechamente vinculados, podríamos dividirlos analíticamente en políticos y económicos.

Factores políticos

a- La política cambiante e inestable de los países africanos tiene una cuota de responsabilidad en el auge y caída de las organizaciones regionales, esto implica detenernos en algunas características de los sistemas políticos del África independiente:

- inestabilidad de los gobiernos o monopolio de una clase privilegiada;
- particular tipo de liderazgo –con características comunes que tienen que ver con el pasado precolonial– a pesar del amplio espectro de ideologías importadas o locales. Parroquialismo, en palabras de Nomvete (1993: 51);
- personalización de las relaciones de poder y de la diplomacia. Las relaciones son entre los jefes de gobierno y no de Estado a Estado. Esta preponderancia presidencial lleva a la preeminencia de intereses personales y nacionales por sobre los regionales. Las frecuentes disputas intrapresidenciales por el control del liderazgo obstaculizan los avances. La voluntad política aparece al momento de la firma de los acuerdos, pero se debilita cuando se requiere tomar medidas específicas;
- por su carácter intergubernamental y personal –los acuerdos son entre los dirigentes– las organizaciones nacen y languidecen ante el desconocimiento de los pueblos, con escasa

difusión incluso hacia los funcionarios de las áreas competentes. Hay baja participación de las fuerzas sociales y económicas. El tema en cuestión aquí es quién hace la integración;

- el nacionalismo ha sido utilizado para exaltar al Estado en contra del vecino, frecuentemente para ocultar la defensa de intereses personales o sectoriales o ciertos intereses de las clases dirigentes en alianza con el extranjero. Recuérdese las vinculaciones especiales de algunos líderes con potencias extrarregionales durante la guerra fría.

b- los principios que sustentaron los nuevos estados africanos apuntaban a consolidar los espacios territoriales en contra de cualquier atisbo de supranacionalidad. Igualdad soberana, integridad territorial, independencia, no injerencia en asuntos internos y unanimidad, fueron consagrados en la Carta de la OUA para fortalecer a los nuevos Estados y el sentimiento nacional, condicionando negativamente los impulsos integracionistas. Así la integración regional consistió en la prolongación a nivel internacional de la preocupación interna por la consolidación del Estado-Nación en vías de construcción. El respeto a la igualdad soberana de los Estados implicó un freno a cualquier cesión de soberanía. El respeto a la integridad territorial y a la intangibilidad de las fronteras heredadas de la colonización (Resolución de la OUA de 1964) dejó latentes conflictos fronterizos e irredentismos tribales que afectaron las relaciones entre estados vecinos. La unanimidad o la práctica del consenso posibilitó la adopción de resoluciones ambiguas que cada cual interpretó a su manera. Se adoptaban posturas comunes que escondían profundas divergencias porque implicaban concretar importantes transformaciones. Por tanto no se aplicaron las resoluciones sobre circulación de personas, bienes y capitales, códigos de inversiones y estrategia de autosuficiencia colectiva.

c- Como se organizaron las organizaciones: Estas organizaciones no se hicieron pensando en cuestiones técnicas, como por ejemplo su viabilidad económica, sino por alianzas políticas, tomando modelos prestados que estaban funcionando bien en realidades diferentes. La mayoría de las organizaciones fueron planteadas sobre el modelo de la CEE, cuyos expertos han participado en la elaboración de los tratados. Se pensaba simplistamente que la cooperación económica llevaría naturalmente a la integración económica y luego política y la consecuencia lógica era el desarrollo.

Tampoco mostraron los gobiernos mucho compromiso por la acción colectiva, desarrollando cada uno estrategias individuales incompatibles con los objetivos comunes. Muchos no pagaban sus contribuciones, no asistían a las reuniones y no ratificaban protocolos y acuerdos.

d- Las instituciones y sus estructuras: Los objetivos fueron ambiciosos pero inaplicables. Se planteaba la integración pero en los casos más exitosos sólo se obtuvo cooperación. Las instituciones no tienen carácter supranacional y carecen de autoridad suficiente, por tanto, al respetar *in extremis* la soberanía de los Estados se orientan más a la defensa de los intereses nacionales que de los comunitarios.

La preponderancia de las Conferencias Cumbre de Jefes de Estado, quienes deciden en primera y última instancia, complicó la toma de decisiones con los frecuentes golpes de Estado (fuerte politización de las estructuras). Las restantes instituciones no poseen poder autónomo de decisión y los Jefes de Estado intervienen en la composición de los otros órganos y los vapulean a voluntad. Por ejemplo, los comités de expertos, que debieran ser el eje técnico de la integración eran sometidos a múltiples modificaciones de acuerdo a los vaivenes políticos y fueron escasamente convocados e informados. Si se conformaban Tribunales o Comisiones de Arbitraje –constituidas por jue-

ces que gozan de privilegios, inmunidades e independencia respecto de sus Estados de origen— para arreglar disputas referentes a interpretación o aplicación de los tratados, se los paralizaba por la desconfianza del Jefe de Estado que sus sentencias puedan perjudicar su soberanía e intereses nacionales.

Factores económicos

Durante esta etapa, se intentó aplicar el modelo clásico de integración que utilizaba el comercio exterior como creador de crecimiento. Para que este modelo sea exitoso deben cumplirse ciertas condiciones: diversificación de los bienes transables, bajo porcentaje del comercio exterior en el PBI de los países miembros, mayor comercio intrarregional que extrarregional, adecuados medios de pago, madurez política. Pero las economías africanas, con fuertes desequilibrios estructurales no reunían en general esos requisitos:

- los países son productores de materias primas provenientes de la agricultura y minería (de 50 al 60% del sector primario en el PBI);
- el sector manufacturero comporta un 10%, depende de *inputs* importados como tecnología, equipos y sus actividades están controladas por empresas multinacionales;
- presentan un patrón de comercio asimétrico: exportan petróleo crudo, café, cobre, cacao, azúcar, té, algodón, fosfato, los cuales comportan el 94% de las exportaciones del continente. Se exporta en un 80% a países desarrollados con economía de mercado. Los bienes manufacturados abarcan el 75% de las importaciones del continente;
- las exportaciones están concentradas por productos, hecho que expone a los países a desestabilizaciones por factores externos;

- los ingresos por exportaciones muestran una tendencia declinante y se incrementa la necesidad de divisas para enfrentar las crecientes importaciones y el pago de la deuda (para 1993 alcanzó el 90% de PBI total);
- el comercio intraafricano es muy bajo: del 6,6% para la década del 60 pasó a 4,5% para finales de los 80;
- las regiones se constituyen con Estados de desarrollo desigual: países costeros ricos e insulares pobres producen conflictos de intereses.

Así, la realidad africana mostró la ausencia de tres condiciones mínimas para el éxito: inexistencia de fuertes disparidades económicas regionales, crecimiento regular de las economías y del comercio exterior y compromiso político sostenido. Esto porque las uniones aduaneras funcionan bien donde hay alta competitividad y complementariedad en los mercados. Como los ingresos más importantes de estos países provienen de los derechos aduaneros son proteccionistas de las economías locales y plantean resistencia a un arancel externo común, por tanto la cooperación ha funcionado mejor en áreas de escasa importancia política o muy técnicas. La cuestión es cómo acceder a un desarrollo sustentable a partir de la creación de un espacio económico todavía inexistente.

De tal manera, durante este período se detectaron, entre otros, los siguientes problemas:

A- Ausencia de una lógica de complementariedad económica y comercial entre los estados africanos así como la ausencia de articulación entre las áreas de exportación y la política nacional de desarrollo. Las economías africanas son más competitivas que complementarias. Se produce y exporta lo mismo con duplicación de industrias, olvidando cualquier forma de concertación en la búsqueda de divisas para financiar las importaciones.

Se han fortalecido las economías extravertidas, controladas por multinacionales, las cuales, en la mayoría de los casos, manipulan a las agrupaciones regionales aprovechándose de la uniformización de los impuestos, de su supresión o de los paraísos fiscales existentes en los Estados miembros. Falta de voluntad política para definir y adoptar una política común de desarrollo. Las estrategias adoptadas privilegian el mercado y no la producción.

Por tanto se ha fomentado una “integración negativa”. La integración ha agravado las diferencias en lugar de reducirlas.

- B- Obstáculos de orden financiero y monetario. Existe escasa integración monetaria: las monedas están vinculadas al dólar o a las monedas de las ex metrópolis. Los Estados africanos no tienen divisas para comerciar entre sí. Sólo pueden hacerlo con los países desarrollados que ofrecen facilidades crediticias a los importadores. La coexistencia de monedas no convertibles en una región obstaculiza los intercambios y el comercio intrarregional. La escasez de divisas en cada Estado les impide cumplir con sus obligaciones de miembros de las organizaciones multilaterales que quedan así paralizadas.
- C- Problemas de infraestructura y transportes no adaptados a los intercambios intrarregionales. Si bien en cada región existen redes de circulación de bienes y personas, los sistemas estatales muchas veces no son compatibles, falta mantenimiento de las vías de comunicación, las cuales se han cerrado en repetidas oportunidades por conflictos intra o interestatales.
- D- Multiplicidad y superposición de agencias/instituciones en la misma subregión. La multiplicidad de instituciones genera competencia costosa, conflictos, contradicciones y fragmentación. Para ejemplo basta el caso del África Occidental, en la cual existen 34 organizaciones o el caso de la superpo-

sición de miembros entre SACU, SADCC y PTA en el África oriental y austral.

- E- Pocos Estados han acordado prioridad a la cooperación regional dando mayor importancia a la vinculación con los países europeos, preferentemente las ex metrópolis, en viejas y nuevas formas de relación que podrían ser enmarcadas en el concepto de cooperación Norte-Sur. Así se continúan privilegiando las relaciones verticales bi y multilaterales: con Francia a través de las cumbres francoafricanas o la pertenencia al Franco CFA, con Gran Bretaña en la Commonwealth, con la UE a través de los sucesivos Convenios de Lomé.

El regionalismo abierto

A pesar de los fracasos mencionados, a finales de los 80 y principios de los 90, paralelo a los cambios producidos en el orden político internacional y con el triunfo del modelo de economía liberal se vuelve a insistir en la integración, en una tercera ola, con características diferentes: es el modelo del regionalismo abierto. Surge así un nuevo consenso global sobre la validez de los principios básicos de la cooperación regional: la idea es que los esquemas regionales son aún medios eficientes para promover los objetivos de desarrollo económico.

La integración regional aparece como un factor muy importante desde la perspectiva nacional. Es importante no sólo integrarse sino el proceso en sí, que implica el avance en el logro de ciertas políticas, como incrementar la producción –como resultado de la especialización y la competencia–, mejorar la eficiencia –como resultado de la competitividad en la región–, mejor acceso a recursos, un mercado ampliado –en términos del número de consumidores y su poder adquisitivo– estabilidad política, mejores oportunidades de inversión y mayor poder colectivo de negociación de la región frente al mundo.

Desde la perspectiva global, con el fin de la guerra fría, disminuyó el ingreso de dinero y ayuda para los países africanos. Comercio y no ayuda (*trade not aid*) por una parte y cansancio de parte de los Estados donantes (*donnor fatigue*) devienen dos consignas fundamentales. Las condiciones externas están ahora vinculadas a los avances en el proceso democrático y la puesta en marcha de programas de ajuste estructural.

En el contexto de este nuevo orden mundial donde se consolidan bloques económicos, también las instituciones financieras internacionales, en particular el BM y el FMI, tanto como las agencias donantes, esperan que África ingrese a una nueva fase de integración económica y avance más efectivamente. El BM ha prescrito para los países africanos las doctrinas gemelas de las fuerzas del mercado y máxima integración. Esto es, se respalda la integración regional en la medida que las fuerzas del mercado permanezcan dominantes en la determinación de los flujos de comercio e inversiones. La membresía en esquemas regionales deviene una consideración importante en la asignación de recursos de asistencia externa al desarrollo tanto para países donantes como para las agencias de ayuda.

De este modo, los nuevos procesos de integración se insertan en el marco de dos estrategias no excluyentes: ayudan a la región a posicionarse mejor en la economía mundial, fortaleciendo su poder de negociación (estrategia ofensiva) y al mismo tiempo protegen a los Estados miembros de las consecuencias negativas de la globalización. Esto es como respuesta defensiva al libre comercio y como estrategia para la autosuficiencia colectiva.

En este marco, se produjo en África un período de reorganización y revitalización de los procesos de integración que llevó a una redinamización de las estructuras regionales existentes:

África Norte

- UMA: Unión del Magreb Árabe (1989) sobre la base de CPCM

África Occidental

- CEDEAO revisa su tratado en 1993 con el objetivo del mercado común y en 1995 en el ámbito de la seguridad regional crea el ECOMOG GROUP.
- CEAO desaparece y se crea UEMOA (Unión Económica y Monetaria del África Occidental), 1994.

África Central

- CEMAC (Comunidad Económica y Monetaria del África Central) 1994 sobre base de CEEAC.

África Oriental y Austral

- COMESA (Mercado Común de África Oriental y Austral) 1993, sobre las estructuras de la PTA
- SADC (Comunidad de Desarrollo del África Austral) 1992 sobre la base de SADCC
- inicio de las discusiones para reflotar la CAO, disuelta en 1977, con el nombramiento de un secretario general (1996) que concretará los objetivos definidos en este nuevo sistema de cooperación

Ahora bien, estas organizaciones, viejas y nuevas a la vez, se están imbricando en realidades conocidas, con problemas conocidos, la mayoría de los cuales no han evolucionado positivamente. Una pregunta no menor es ¿porqué estos procesos que no fueron exitosos en veinte años deberían funcionar ahora, cuando las condiciones políticas y económicas no han cambiado y siguen lejos de ser favorables?

A los problemas estructurales heredados deben agregársele otros que tienen que ver con procesos internos y procesos sistémicos que afectan al Estado en general y más particularmen-

te a los Estados africanos. El deterioro de muchas economías africanas y el ascenso de reivindicaciones democráticas o identitarias sitúan en nuevos términos la cuestión del futuro de estados que no culminaron su proceso de consolidación y que hoy se ven sometidos a los embates de una economía globalizada.

Al momento de las independencias los nuevos gobernantes intentaron construir el espacio del Estado en un sistema unificado, homogéneo y funcional. Pero la inestabilidad política y la consolidación de estructuras cleptocráticas junto a las crecientes dificultades financieras que encontraron los regímenes africanos a partir de los 70 van a engendrar una recomposición de las prácticas distributivas pronto amplificadas por las políticas de ajuste y el achicamiento de los aparatos estatales y paraestatales. (BACH: 1998: 25)

El mito del Estado proveedor de desarrollo va disolviéndose frente a los fracasos y sectores enteros de la sociedad se vuelcan a circuitos paralelos, retirándose de los circuitos económicos formales⁶. El estado se repliega sobre las zonas explotables, renunciando a cubrir el conjunto del territorio y habilitando involuntariamente la existencia de zonas grises.

El punto de inflexión lo marcó la pérdida por parte de los líderes, en su mayoría autoritarios, de la posibilidad de obtener recursos del chantaje Este-Oeste. Con el declive de las oportunidades de clientelismo norte-sur y las condicionalidades impuestas por el norte, se incrementaron las demandas de reformas económicas y las expectativas democráticas. Se comenzó a reconocer la posibilidad del pluralismo político y se produjeron algunos avances en el incremento de la transparencia pero sin lograr resolver aún la generalización de la inseguridad, la inefi-

⁶ Ver al respecto el interesante análisis realizado en los 80 por Rothchild, Donald and Chazan, Naomi, (edited by) *The Precarious Balance. State and Society in Africa*, Boulder, Colorado, 1988.

cacia de los servicios públicos, el agotamiento de los recursos necesarios para el control del territorio y los negativos afectos sociales de las políticas de ajuste estructural.

Los dirigentes en el poder deben aceptar, por situaciones internas y externas, un ejercicio cada vez más fragmentado de la soberanía nacional, conviviendo con cacicazgos locales.

La República Democrática del Congo o Angola muestran por ejemplo, la fragmentación del territorio nacional, articulado alrededor de zonas explotadas por caciques locales con vínculos directos con empresas multinacionales y la existencia de importantes redes de economía informal. En Somalia, Liberia y Angola, la economía de guerra alimenta las estrategias de supervivencia y acumulación, tejiendo redes de lealtades diferentes. En Somalia se habla de un Estado sin nación. El nacionalismo pansomalí (reivindicado fuertemente durante el conflicto con Etiopía por el desierto del Ogaden) se ha disuelto, dejando paso a la implosión del Estado, con la existencia de clanes liderados por los señores de la guerra.

El modelo *westfaliano* heredado de la independencia y no consolidado está cediendo paso a redes de afiliación y relaciones de poder que se entrecruzan y cohabitan con rasgos de medievalismo en un territorio llamado “nacional”. (BACH: 1998: 26)

Paralelamente, el ascenso de flujos transnacionales está afectando seriamente el ejercicio de las competencias soberanas del Estado y su encuadramiento del territorio nacional. Los programas de ajuste que vehicula la globalización hacen que las alternativas a la integración regional supongan una desterritorialización del Estado, e incluso su desintegración.

Por otra parte, las tutelas político financieras de las instituciones económicas internacionales están generando nuevas formas de control quizás más fuertes que las de las metrópolis en el período colonial y postcolonial. Numerosos estados no tienen ni los cuadros ni las instituciones necesarias para lle-

var a cabo el ajuste, los circuitos económicos oficiales son marginales respecto a la economía informal, la adopción de la democracia occidental no implica una democratización en las relaciones entre el Estado y la sociedad, por lo que las poblaciones continúan replegándose a los circuitos transestatales. (BACH: 1998: 37)

Lejos de ser obstáculos a la libre circulación de las personas, mercancías y flujos financieros, las fronteras africanas son portadoras de dinámicas de acumulación y de regulación social que se han convertido en esenciales como lo prueban la explosión de flujos transestatales que se califican de informales, paralelos, clandestinos, o contrabando. (BACH:1998:33). Estas redes vehiculan flujos cada vez más intensos, que tienen por consecuencia una estructura a la vez reticular y jerárquica. Puede que mientras a un lado de la frontera sean considerados delictivos, en el otro son tratados con indulgencia (depende quien se beneficie). De ahí que Bach (1998: 33) hable de regionalismo transestatal con las siguientes características:

- los flujos son autónomos con respecto a los circuitos oficiales aunque no se excluye vinculaciones con ciertos actores y estructuras burocráticas;
- su estatuto es no oficial;
- están vinculados a las oportunidades engendradas por las disparidades de los regímenes aduaneros y monetarios a cada lado de la frontera;
- el desarrollo de los flujos no resulta de ningún desmantelamiento de las tasas, sino, a la inversa, de una integración por las disfunciones que tiene por corolario efectos desestructurantes y no agregadores;
- estos flujos incluyen desde los clásicos y tradicionales productos históricamente intercambiados hasta nuevas mercancías como oro, diamantes, productos manufacturados, incluyendo droga y armamento;

- estos flujos, que originariamente estaban confinados a las zonas fronterizas, se han extendido al conjunto del territorio incluyendo a grupos cada vez más amplios, desplazados de la economía formal.

Pero el desarrollo de este tipo de regionalismo transestatal ha tenido por efecto una imbricación de los espacios económicos cercanos, que es tanto más estrecho cuanto las disparidades económicas son más acentuadas. Así vehicula una desarticulación de las economías más débiles, una pérdida del control territorial del Estado y una acentuación de su *desinstitución* (BACH: 1998: 35). Es contestatario a la capacidad del Estado a encuadrar el territorio de acuerdo a las fronteras de la independencia, pero a su vez no reclama un replanteo de las fronteras en espacios alternativos. Las cosas le son funcionales así como están e, incluso, no quieren una liberalización de los intercambios pues éstos reducirían las disparidades fronterizas que son para ellos la fuente de oportunidades. La desaparición de la frontera en el marco de una integración regional transformaría las actuales relaciones de complementarias en competitivas.

La Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC)

Aunque la cooperación en África no pareciera gozar de muchas oportunidades de éxito –pues las disparidades y desequilibrios económicos existentes se combinan con la natural tendencia a resolver los problemas en forma individual– no quedan muchas alternativas para lograr la reinserción económica en este sistema internacional de fin de siglo. La región del África Austral parece estar en condiciones, por su historia y sus potencialidades, para avanzar en el camino de la cooperación hacia la integración. La capacidad combinada de estos países

puede ser una herramienta útil para salir a competir internacionalmente y traer bienestar a sus pueblos.

Históricamente el África Austral se ha visto comprometida en diferentes experiencias de integración, que han sufrido los vaivenes de la inestabilidad política de la región y que fueron pensadas por o en contra de Sudáfrica. La SACU es el único proceso que contó con la participación de la Sudáfrica racista. En el espíritu de los otros acuerdos estaba clara la exclusión de Sudáfrica y el interés por luchar tanto contra el sistema de dominación racial que impulsaba, como contra la dependencia real que existía entre muchas de las economías de los países del África Austral y el polo de desarrollo de Sudáfrica, a través del comercio, infraestructura, comunicaciones y migración de mano de obra.

Con el acceso de este país a una democracia multirracial, la situación se revierte y no sólo se generan expectativas por la inclusión de Sudáfrica, sino que se la percibe como la locomotora del desarrollo de la región. Sudáfrica es el mayor socio y se espera que su participación pueda ser beneficiosa como locomotora del desarrollo económico regional; pero también deberá discutirse el tipo de relación preexistente, que tenía más características de relación dependiente que de entre pares.

Entre las mencionadas iniciativas de cooperación, por tanto, figuran la SACU (**Southern African Customs Union, 1969**) integrada por Botswana, Lesotho, Swazilandia y Sudáfrica (1969) –posteriormente Namibia–, la **Conferencia de Coordinación para el Desarrollo del África Austral (SADCC)**, formada en 1980 por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Namibia se incorporó en 1990, una vez independiente de Sudáfrica y la **PTA (Preferential Trade Area - Zona de Comercio Preferencial de África Austral y Oriental)**, firmada en 1981 por Comores, Etiopía, Kenya, Malawi, Mauricio, Somalia, Uganda, Djibouti y Zambia. Para 1986 se habían incorporado Angola, Burundi, Lesotho,

Mozambique, Rwanda, Swazilandia, Sudán, Tanzania y Zimbabwe. Este proceso, que fue generado mayoritariamente por los Estados del África Oriental (inicialmente solo participaban Malawi y Zambia, del África Austral), fue ampliando su membresía hasta incluir a los países de ambas regiones.

Durante los noventa, y acorde con la revalorización del rol de los regionalismos, estos dos últimos procesos sufrieron *aggiornamientos* acorde con las modalidades de los nuevos tiempos. En 1993 los países del Este y Sur de África, firmaron el tratado de creación del Mercado Común para los países del Este y Sur de África (**COMESA - Common Market of East and South Africa**) reuniendo 15 de los 18 países que integraban el Area de Comercio Preferencial. Sin embargo, hasta el presente, no ha alcanzado resultados significativos, y está lejos de constituirse en una zona de libre cambio. Las más importantes fragilidades se deben a las disparidades y asimetrías entre sus miembros, algunos de los cuales ya la abandonaron.

En tanto en 1992, como resultado de la conferencia consultiva anual de la SADCC, reunida en Maputo, se elaboraron una serie de recomendaciones para la adopción de la integración económica como instrumento adecuado para el desarrollo de los países miembros. Las mismas fueron recogidas en un documento titulado esta vez: "SADCC: Towards Economic Integration"⁷. Sobre esta base, se creó en Windhoek la **Southern African Development Community (SADC)**, como sucesora de la SADCC e integrada también por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. A esta organización se han adherido en 1994 Sudáfrica, en 1995 Mauricio y en 1997 Seychelles y la República Democrática del Congo.

⁷ La SADCC, al momento de su creación, giró en torno a la premisa "Towards economic liberation".

Sus objetivos son:

- implantar un proceso de integración autosostenido, basado en la utilización de los recursos de la región;
- instaurar la cooperación y la armonización de las políticas de los Estados miembros en las áreas de seguridad alimentaria, tierras y agricultura; infraestructuras y servicios, industria, comercio, inversiones y finanzas; desarrollo de los recursos humanos, ciencia y tecnología; recursos naturales y medio ambiente; bienestar social, información y cultura; política, diplomacia, relaciones internacionales, paz y seguridad.

Aunque en sus orígenes la SADCC poseía una estructura laxa, en los noventa a partir de los cambios regionales e internacionales, cambió el acento, del desarrollo de la cooperación hacia la integración. Se transformó en SADC con una declaración y la firma de un Tratado el 17 de agosto de 1992 y en 1996 avanzó hacia la integración al firmar el Protocolo de Comercio en Maseru. Este protocolo es central para el proceso de integración y cooperación regional pues se constituye en el primer paso hacia un Área de Libre Comercio a establecerse en diez años.

Las **innovaciones más importantes** con respecto a la SADCC consisten en el papel relevante atribuido al Secretario Ejecutivo en la realización de los objetivos de la Comunidad y en el recurso obligatorio al derecho para resolver las disputas entre los participantes a través de la constitución del Tribunal. Otra cuestión que escapaba a la estrategia planteada en su momento por la SADCC, es que el Tratado de la SADC incluye la Cooperación Centralizada, la Movilización de los Recursos Financieros propios y la posibilidad de Exclusión de los Miembros, esto último contribuye a fortalecer la independencia y el poder de la Comunidad respecto a los Estados miembros. El Tratado también plantea la exigencia de racionalizar y armonizar los esfuer-

zos con otras organizaciones de la región, tales como COMESA y SACU.

La SADC tiene muchas debilidades, similares a los otros procesos de integración africanos, pero también tiene fortalezas que la colocan como “la opción” de cooperación subregional. Entre las mismas, y de importancia, merece apuntarse la histórica conexión entre los pueblos y las economías de la región, en lo que algunos autores han denominado la “economía política regional” frente al “sistema estatal regional” de la integración formal a través de SADC.

Al analizar la SADC, tres grandes temas aparecen como relevantes: el ritmo y estructura del proceso, el rol de Sudáfrica y la relación de la SADC con las otras organizaciones regionales (SACU y COMESA). En este trabajo me referiré brevemente a las dos primeras cuestiones:

- a) Con respecto a la estructura y ritmo del **proceso** se observan deficiencias institucionales y un avance lento en el camino de la coordinación de políticas regionales. El tratado plantea objetivos ambiciosos para una estructura débil, con escasos recursos económicos propios –por lo cual depende de financiamiento externo para los proyectos– y una voluntad política ambivalente de los líderes que se debaten entre el interés nacional y el regional.

Para Leysens (1998: 11) uno de los más importantes desafíos lo constituye la **construcción** (no sólo la creación) de instituciones regionales frente a las cuales los estados miembros pudieran ceder una parte de la soberanía. Pues la SADC es una mezcla de descentralización, por el enfoque sectorial, y centralización, por los ambiciosos protocolos firmados para acelerar la integración regional.

Para cumplir con sus objetivos la SADC prevé la conclusión de protocolos, aprobados por la cumbre de Jefes de Estado a

recomendación del Consejo de Ministros, los cuales deben ser ratificados por los parlamentos respectivos. Este proceso que desde el incremento de la cooperación pretende avanzar hacia la integración puede ser descrito como funcional. Los estados miembros someten proyectos de base nacional que deben contribuir a los objetivos regionales, para lo cual los Estados miembros tienen responsabilidades sobre diferentes sectores previamente asignados.

Pero el ritmo de ratificación de los protocolos es muy lento, como lo demuestran los reclamos con respecto y en particular al Protocolo de Comercio planteados en la cumbre de Blantyre, Malawi, el 8 de agosto de 1997. A enero de 1998, 8 Protocolos fueron firmados, a saber: Transporte, Comunicaciones y Meteorología, Sistema de Cursos de agua compartidos, Energía, Comercio, Tráfico Ilícito de Drogas, Educación y Entrenamiento y sobre Facilidades para el Movimiento de Personas en la SADC. Pero ninguno había sido ratificado por todos los Estados miembros y solo Botswana los ha ratificado a todos. (MILLS, 1998: 17)

La importancia del Protocolo sobre Comercio radica en el compromiso de establecer un área de libre comercio en ocho años a partir de la ratificación de los dos tercios de los Estados miembros. Pero, según el subsecretario ejecutivo de la SADC, a diciembre de 1998 sólo lo habían ratificado Mauricio, Tanzania, Botswana y Zimbabwe (RAMSAMY: 1999:33). Sin embargo, se había avanzado al definir un enfoque lineal de liberalización tarifaria y al tomar medidas complementarias que facilitarían el proceso de liberalización comercial, esto es, la simplificación y armonización de la documentación y procedimientos aduaneros y el proceso de eliminación de barreras no arancelarias.

Como se mencionara, el Programa de Acción de la SADC se constituye por todos los programas y proyectos aprobados por el Consejo de Ministros. De tal manera se plantea enfrentar las prioridades nacionales a través de la acción regional, pero con

un criterio descentralizado. Sin embargo, la mayor parte de los proyectos regionales no son tales en la práctica y a pesar de haber planteado la movilización de recursos propios, la dependencia de financiamiento del extranjero es muy alta. Otro dato no menor es la superabundancia de proyectos: 472 proyectos con un costo estimativo de 5 mil millones de dólares. Durante 1998 se inició un proceso de priorización de los mismos de forma tal que quedarán sólo aquellos nodales con efecto catalizador sobre el crecimiento económico y la integración regional. (RAMSAMY:1999: 34)

Asimismo el funcionamiento de las áreas⁸ deja mucho que desear. Muchos Estados no están en condiciones de gerenciar el área que les compete, pero no quieren perder influencia. Hay desconexión entre la dirección de las áreas y la Secretaría General –con sede en Gaborone– la cual es acusada de ineficiente y de no socializar la información. Por tanto, un tema “caliente” que está en el tapete es cómo se debería reformular la coordinación de los sectores. Otra cuestión no menor tiene que ver con el pago de las cuotas y la demanda de redistribuirlas en función del tamaño de la economía del país miembro.

También las relaciones político-diplomáticas no han estado exentas de conflicto, en particular el **desacuerdo**, a nivel de la Cumbre, sobre el rol y estructura del **Organo sobre Política, Defensa y Seguridad**, responsable de la resolución de los conflictos regionales y la práctica de la democracia. El disenso más

8 Las áreas y sus coordinadores según el Programa de Acción son las siguientes: Angola: Energía; Botswana: Investigación Agrícola y Veterinaria; Lesotho: Utilización de tierras, conservación de suelos y agua y turismo; Malawi: Fauna, bosque y pesca; Mozambique: Transporte y Comunicaciones; Swazilandia: Formación Profesional; Tanzania: Desarrollo industrial y comercial; Zambia: Minería, industrias extractivas, Fondo de desarrollo del África Austral; Zimbabwe: Seguridad Alimentaria; Namibia: Información y Cultura; Sudáfrica: Comercio e Inversiones.

profundo es en torno a la dirección del Organismo y de quién depende o sea a quién debe informar; si a la Cumbre de la SADC (posición de Sudáfrica y Botswana) o a una propia cumbre al estilo de la OTAN (posición de Zimbabwe, Namibia y Zambia). En este debate apareció claramente tanto la rivalidad personal entre Mandela, presidente *protémpore* de la SADC y Mugabe, presidente del OPDS, como los temores de Zimbabwe—que hasta el ingreso de Sudáfrica era el líder indiscutido del proceso— a perder espacio frente a Sudáfrica.

Aunque la diplomacia presidencialista fue muy útil en épocas de consenso—cuando existía un frente común en contra de Sudáfrica— los tiempos han cambiado y existen serios disensos en cuanto a los intereses y apoyos en la crisis intraestatales, a saber: Lesotho, República Democrática del Congo y Angola, generando conflictos entre los presidentes de Sudáfrica, Zimbabwe, Angola y República Democrática del Congo.

Otra cuestión no menor la constituye el debate entre **ampliación o profundización** de la SADC. En este sentido, la inclusión en Blantyre, de Seychelles y la República Democrática del Congo (ex Zaire) beneficia el esquema de solidaridad regional pero hace más lento el proceso de coordinación de políticas, complicando las ya existentes dificultades organizacionales, en una región compleja y diversa, plagada de desafíos y sensibilidades sociales, políticas y económicas. A pesar de su gran potencial hidroeléctrico y minero, la República Democrática del Congo (único Estado de habla francesa) acusa un importante grado de inestabilidad política y compromisos variados con los Estados miembros en un complicado juego de alianzas, que no favorece la armonía entre ellos.

Por otra parte, la preocupación por las disparidades económicas también se traduce en términos de cómo resolver la cuestión del desempleo, tema que aparece en todas las negociaciones comerciales regionales. El proceso de integración produciría el colapso de ciertas industrias debido a las ventajas comparativas

de los Estados participantes. Así como los Estados más débiles se quejan de la agresividad de las empresas sudafricanas, los sudafricanos temen que la mano de obra barata y el acceso directo a las materias primas en los países vecinos puedan atraer la localización de industrias fuera de Sudáfrica. Pocos estudios han analizado estas dos situaciones.

- b) Otro tema central en la SADC es el **rol de Sudáfrica**, tanto desde la perspectiva de las intencionalidades del gobierno sudafricano como de las percepciones de sus socios regionales.

El debate sobre la política exterior sudafricana abierto con el primer Documento de discusión sobre Política Exterior elaborado por el DFA durante 1996, no será resuelto a corto plazo. En este marco, aunque algunos plantean fortalecer la SACU, en general coinciden en la necesidad de priorizar la SADC, no solamente como factor de desarrollo de Sudáfrica y los países de la región, sino también como instrumento para promover la estabilidad política regional. Sin embargo, el gobierno de Sudáfrica no muestra una estrategia regional clara, está dubitativo y muchas veces por excesiva cautela se inmoviliza.

En este sentido las relaciones bi y multilaterales de Sudáfrica con los Estados miembros de la región permiten detectar los problemas que se le plantean a Sudáfrica. El gobierno sudafricano no puede ni debe desconocer el proceso regional por sus implicancias económicas y políticas.

Cuestiones como inmigración, desempleo y mercados conforman la **agenda económica**. Sudáfrica es la economía más fuerte de la región, con una diferencia de 20 a 1 con la segunda economía regional, Zimbabwe. Como tal, ha tradicionalmente recibido mano de obra de los países vecinos tanto legal como ilegal. De no generarse un crecimiento en las economías vecinas, los trabajadores extranjeros incrementarán los problemas

en Sudáfrica. Como lo mencionara el Ministro Nzo “Como miembro de la SADC, nuestro foco es la cooperación regional para el desarrollo socioeconómico de nuestro subcontinente. No podemos ser una isla de prosperidad en un mar de pobreza”⁹.

Con respecto al comercio, Sudáfrica ha comerciado con los Estados de la SADC sobre una base bilateral desde hace más de un siglo y podría seguir haciéndolo sin necesidad de un acuerdo regional, pero la SADC es un dato dado de la realidad y no puede obviarla. Por otra parte, a pesar de que los mercados regionales son pequeños, el sector privado sudafricano pretende llegar primero que otros. De hecho, con el inicio del proceso de redemocratización en Sudáfrica, se incrementó el comercio regional, con fuerte predominio de Sudáfrica. En cuanto a la composición de las exportaciones sudafricanas a la región, en su mayoría son bienes manufacturados, diferente de las exportaciones de bienes primarios que envía a su tradicional socio comercial: la Unión Europea. Por tanto, el comercio con la región, habilitaría una diversificación de las exportaciones y coadyuvaría al desarrollo de Sudáfrica.

Desde el punto de vista **político** la SADC contribuiría a fomentar la estabilidad política regional (en algunos casos todavía débil) e incrementará la capacidad de negociación en el escenario internacional. Es importante que Sudáfrica no aparezca como un *outsider* que tiene que vérselas con SADC, sino jugar como un miembro pleno.

Los idealistas también hablan de la obligación moral de Sudáfrica para participar, por el respaldo que los países de la región le otorgaron a la lucha contra el apartheid. Pero otros consideran que los intereses sudafricanos no deben verse condicionados por esta sensación de deuda. Sin embargo la cues-

9 Welcoming Address and Opening Remarks by Minister Alfred Nzo at the SADC Council of Ministers Meeting, World Trade Centre, Johannesburg, 25 to 26 august 1995.

ción más espinosa a resolver es el síndrome del *Big Brother*, léase el temor fundado a la hegemonía sudafricana en una región con economías más vulnerables mezclado con la necesidad que lidere el proceso regional.

Este es un tema delicado, que requiere de una hábil cintura política. Hasta qué punto Sudáfrica pasará de una situación histórica de dominación económica en la región, a una de cooperación entre iguales –como lo ha anunciado el gobierno sudafricano en un discurso que tiene mucho de voluntarismo– cuando las disparidades económicas son tan fuertes y cuando los imperativos económicos de la nueva Sudáfrica apuntan a continuar con un crecimiento sostenido sobre la base del aumento de las exportaciones. La disyuntiva se presenta al tener que combinar los intereses nacionales con los comunitarios, cuando el mercado regional constituye un componente importante del comercio exterior sudafricano.

Pero por otra parte, el Programa de Reconstrucción y Desarrollo se muestra insuficiente para contener la probable inmigración regional que se produciría si los vecinos sudafricanos se ven impedidos de consolidar sus economías y la seguridad regional se viera amenazada. Este efecto no querido complicaría en demasía las capacidades gubernamentales sudafricanas para dar respuesta a las necesidades de una población para la cual la democracia vendría de la mano de la resolución de sus demandas socioeconómicas.

Sin embargo y a pesar de que ciertas voces regionales –en particular las del socio más importante, Zimbabwe– se quejan de la agresiva política comercialista sudafricana, el rol que le fue asignado a Sudáfrica en la SADC a partir de su ingreso en 1994, confirma su preeminencia. Con la presidencia de la SADC por tres años y la coordinación del Sector de Promoción del Comercio y las Inversiones, Sudáfrica continuará siendo el eje del desarrollo económico regional.

Comentarios finales

En general, la historia de los **procesos de integración en África** nos da lecciones sobre lo que no hay que hacer para tener éxito. Aunque en su mayoría plantearon la integración como objetivo último, en el mejor de los casos fomentaron la cooperación entre los Estados miembros. Sin embargo, con la primacía de los valores de la democracia liberal y de la economía de mercado, también los procesos de integración africanos están intentando acomodarse al modelo de “integración extrovertida” que se impone en este nuevo orden mundial, pero avanzan lentamente y con muchas dificultades. Las mismas están en relación con la superposición de organizaciones, la politización del proceso regional, la defensa de principios que refuerzan el Estado en desmedro de la concertación regional, la carencia de políticas regionales de desarrollo, la debilidad de las instituciones comunitarias, el desarrollo desigual y la falta de complementariedad económica.

Un tema no menor y aún no resuelto es responder a la cuestión de quién hace la integración y sobre qué modelo. En principio los modelos adoptados refieren al Estado como motor del proceso de cooperación-integración. Pero en estos momentos los estados africanos enfrentan la alternativa de fortalecer el Estado nacional que no llegó a consolidarse para empezar a debilitarse o superarlo mediante una estructura regional con características de supranacional, creando nuevos espacios económicos con mayor poder de negociación.

De todas maneras, el proceso de coordinación gubernamental generalmente adoptado se acerca más al modelo latinoamericano que al asiático. En el caso latinoamericano y si tomamos como ejemplo el MERCOSUR, fue el Estado el actor gerenciador de los procesos a través de la diplomacia presidencialista, con bajo nivel de institucionalización y con reducido número de miembros. Se partió de la idea de generar un proceso gradual

de ampliación y profundización (aunque no hay consenso sobre cuál priorizar) contando esta vez con la participación de algunos sectores de las fuerzas económicas.

En el caso africano, también se sigue planteando al Estado como gerenciador, pero en la mayoría de los casos es un Estado muy débil, desagregado y desarticulado, tanto por cuestiones internas como externas. Los gobiernos tienen bases de sustentación muy débiles y la diplomacia presidencialista practicada hasta ahora no ha dado frutos por la existencia de conflictos personales y crisis inter e intraestatales. Las fronteras estatales son débiles y fuertes a la vez. Son débiles porque el Estado no puede controlarlas, pero se han constituido en espacios donde múltiples sectores de la economía informal se han hecho fuertes y no quieren cambios.

Por otra parte, las organizaciones africanas cuentan con un gran número de miembros, por lo cual se torna muy difícil el proceso de coordinación de políticas y la toma de decisiones. La inestabilidad política y los conflictos internos no favorecen la formulación de políticas de Estado, que muestren la coherencia en las posiciones y la permanencia de objetivos nodales.

Las crisis económicas recurrentes (salvo algunos modelos ejemplares) tienden a resolverse en forma unilateral (sálvese quien pueda). Se continúa privilegiando las relaciones verticales particularmente las bilaterales con los centros desarrollados.

Puede también que las condicionalidades externas actúen como dinamizador de la cooperación horizontal, aunque constituyan una presión esquizofrénica. Pues se continúa fomentando el bilateralismo vertical y a su vez se condiciona la ayuda y las inversiones a la existencia de mercados más amplios para que sus empresas multinacionales tengan acceso irrestricto. Paralelamente se produce una puja intracapitalista (aunque con baja prioridad en los centros de poder económico) por el control de ciertos sectores (particularmente servicios) entre empresas con base nacional en Europa o en EE.UU.

Los procesos de integración africanos están hoy a medio camino entre el éxito y el fracaso. La SADC es un ejemplo: es un proyecto que tiene muchas potencialidades para ser exitoso, sobre todo teniendo en cuenta la participación de Sudáfrica como locomotora de un desarrollo, condicionado por el delicado equilibrio entre intereses nacionales y regionales.

Sin embargo, en estos momentos el proceso se ha detenido por falta de voluntad política, debido a las desavenencias entre sus miembros respecto a quién lidera el proceso y cómo juega en las cuestiones regionales.

Si no cambian las presentes condiciones, es probable que la integración quede como una aspiración a muy largo plazo, aunque existan avances en la cooperación en áreas funcionales y entre algunos miembros. En la SADC, el número excesivo de miembros ha complicado el logro de consensos, sobre todo porque los Estados de la región no son homogéneos en términos de tamaño, población, recursos naturales y nivel de desarrollo. Además seis de los catorce no tienen salida al mar, hecho que tiene fuertes implicancias en términos de infraestructura y comercio.

Aunque los Estados de la región gozan de cierta estabilidad política –excepción hecha de Angola y República Democrática del Congo– ésta debe ser consolidada a través del buen gobierno y de la participación de todas las fuerzas sociales, trasladándose esta participación al proceso de integración, para dejar de ser un proceso por lo alto.

En estas circunstancias, probablemente haya que redefinir el proceso para que éste sea flexible e inclusivo, con áreas donde haya cooperación, en otras coordinación de políticas y en algunos sectores integración, con tiempos diferentes. Van Rooyen habla de velocidad variable, geometría variable e integración flexible. (1998: 130)

El “nuevo orden” ofrece constreñimientos y oportunidades. La integración africana está en discusión. Está en los decisores

de políticas la elección. Los estados africanos no pueden enfrentar por sí solos estos desafíos. Se requiere de la cooperación política y económica porque se incrementa el poder de negociación y se amplían los mercados, ya que los domésticos son generalmente muy pequeños para llegar a economías de escala y reducir costos por unidad. La formación de esquemas de integración regional debería apuntar a crear un medioambiente económico y político favorable bajo la formación de mercados regionales ampliados (*building blocks*) que propenda a generar un desarrollo autosostenido que alcance a todos los sectores de la población.

Referencias

- ADETULA, Victor, AEC and the New World Order. The future of Economic Regionalism in Africa, Centre for Development Studies, University of Jos, 1996, CDS Monograph 1/96.
- BACH, Daniel, Las paradójicas dinámicas de la integración en el África Subsahariana, en *Nova África*, Número 4, julio de 1998, pag 23-41.
- BARBIER, Jean Pierre, L'intégration régionale en Afrique du Centre et de l'Ouest, en *Afrique Contemporaine*, No 166, avril-juin 1993, págs 27 a 38.
- COMMISSION EUROPEENNE, L'Union Européenne, les Etats d'Afrique de l'Ouest et l'OUEMOA, Dossier, décembre 1997.
- IGUE, John, Commerce informel et intégration régionale, en *Le Courrier*, No 142, novembre-décembre 1993, pags 63-66.
- KABUNDA BADI, Mbuyi, La Integración Africana. Problemas y Perspectivas, AECI, Madrid, 1993.
- —, Reflexiones sobre el proceso de cooperación-integración en el África Subsahariana, en *Tiempo de Paz*, Nos 27-28, primavera-verano 1993, pags 5-47.

- LAPORTE, Geert, L'intégration: de la théorie a la pratique, en *Le Courrier*, No 142, novembre-décembre 1993, pag 60.
- LECHINI DE ALVAREZ, Gladys, L'Afrique orientale, une perspective historique, en *Revue Française d'études politiques africaines*, novembre 1978, No 155, pags 49 a 67.
- —Asi es África. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con Argentina, Fraterna, Buenos Aires, 1986, Capítulo III, Procesos de integración africanos, pags 63 a 102.
- LEYSENS, Anthony, The political Economy of SADC: Challenges and Problems, Paper prepared for presentation at the Conference "Society, Politics and Economy in Sub-Saharan Africa", Buenos Aires, 20-21 april, 1998.
- MILLS, Greg, South Africa's Foreign Policy and Southern Africa: Diplomatic and Economic Challenges and Opportunities, paper presented at the Seminar MERCOSUR-Southern Africa, ISEN, Buenos Aires, 13-15 de mayo de 1998, pag 17.
- NOMVETE, Bax, Intégration régionale en Afrique: une route pleine d'obstacles en *Le Courrier*, No 142, novembre-décembre 1993, pags 49-55.
- RAMSAMY, Prega, SADC: Evolution and Perspectives, in MILLS, Greg and Mutschler, Claudia (edited by) *Exploring South-South Dialogue. MERCOSUR in Latina America and SADC in Southern Africa*, SAIIA, Johannesburg, 1999, pags 33-44.
- ROBSON, Peter, *Economic Integration in Africa*, Northwestern University Press, Evanston, 1968.
- SID AHMED, Abdelkader, La integración del Magreb a la luz de las experiencias en el Tercer Mundo, en *Revista Comercio Exterior*, México, vol.42, No 8, agosto de 1992, pags 769-781.
- VADCAR, Corinne, La constitution de zones de libre-échange et l'Afrique, en *Afrique Contemporaine*, No 175, 3e trimestre 1995, pags 31-42.

GLADYS LECHINI

- VAN ROOYEN, Carina, Regional integration as a development strategy: the case of the SADC, in Africa Insight, Vol 28, No3/4, 1998, pag.128-132