

REVISTA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS  
DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

# COLECCIÓN

EDICIÓN ESPECIAL

“Política, Sociedad y Economía  
en el África Subsahariana”

REVISTA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

BUENOS AIRES, 2001



# COLECCIÓN

## STAFF

---

**Editor responsable**

Eduardo Ventura

**Coordinador**

Marcelo Camusso

**Director**

Diego P. Gorgal

**Jefe de Redacción**

Rodrigo Silvosa

**Relaciones Institucionales**

Sebastián Parigi

**Redacción**

Agustín O'Reilly

Sol M. Filadoro

**Diagramación**

Juan Manuel Sorrentino

**Compiladores**

Marcelo de los Reyes

Alejandro Coronel

# COLECCIÓN

Es una publicación de la  
REVISTA DE LA ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS  
DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA  
“SANTA MARÍA DE LOS BUENOS AIRES”

\*Los artículos que llevan firma no comprometen  
necesariamente el pensamiento de la Revista  
y son responsabilidad del autor.

\* Queda autorizada la reproducción total o parcial  
de la presente publicación, haciendo mención de la fuente.

©2001, Escuela de Ciencias Políticas  
I.S.S.N.: 0328-7998

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.  
Registro de propiedad intelectual en trámite.  
Impreso en la Argentina - Printed in Argentina.

Avda. Alicia Moreau de Justo 1400 (ex Dávila)  
C.P. 1107 Buenos Aires, Argentina

[HTTP://www.uca.edu.ar/coleccion.htm](http://www.uca.edu.ar/coleccion.htm)

# INDICE

<b>EDITORIAL</b>	15
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	23
<i>ALEJANDRO CORONEL Y MARCELO DE LOS REYES</i>	
<b>II. POLÍTICA</b>	29
<b>PROCESOS DE INSTAURACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ÁFRICA DE LOS '90S</b>	31
<i>Alejandro Coronel y Marcelo de los Reyes</i>	
África Subsahariana ha sido protagonista en los años '90s de un proceso de democratización sólo comparable en su importancia y trascendencia al mismo proceso de liberación e independencia de 40 años atrás. Este artículo versa sobre los antecedentes y procesos que llevaron al autoritarismo como forma de gobierno predominante durante la mayor parte de la era independiente de los Estados africanos, su evolución hacia los procesos de democratización y consolidación democrática de estos mismo Estados como así también el debate aún no acabado acerca de la viabilidad del modelo democrático occidental en las sociedades y Estados africanos.	

**FRANCE'S AFRICAN POLICY IN TRANSITION:  
DISENGAGEMENT AND REDEPLOYMENT**

97

*GUY MARTIN*

¿Está Francia alejándose de su política tradicional de *domaine réservé* y *chasse dardée* hacia otra de desentendimiento político, diplomático, militar, económico y financiero? Un número de eventos simbólicos muestran claramente que una nueva política Franco-Africana está actualmente tomando forma, conllevando a un divorcio progresivo entre Francia y el África Francófona, mientras que factores estructurales tienden a favorecer a la política del *status quo*. Este artículo argumenta que la política africana de Francia es verdadera en una etapa transicional en la cual hay claros signos de cambio y nuevas orientaciones mientras coexisten con los viejos hábitos y políticas del *status quo*.

**MULTI-PARTY DEMOCRACY AND THE POLITICAL  
PARTY SYSTEM IN AFRICA: CASES FROM EAST  
AND SOUTHERN AFRICA**

121

*DAVID VAN WYK Y HASSAN O. KAYA*

El artículo argumenta que el cambio del sistema de partido único hacia otro multipartidario no es garantía que África esté experimentando un cambio real hacia un sistema democrático. El número de partidos políticos en un país es algo meramente formal y no algo substancial de la democracia. La transición democrática en África marca la necesidad de atacar dos problemas relacionados: primero, la conceptualización de una nueva forma de democracia acorde a las realidades africanas; segundo, el establecimiento de una estrategia para el establecimiento de una democracia que tenga énfasis en los derechos colectivos de la misma forma que lo hace con los individuales, derechos que fueron destruídos por tantos años de esclavitud y colonialismo.

## ÍNDICE

### **CAMINO A LA INDEPENDENCIA DE ERITREA** 153

*MARÍA FERNANDA CAÑAS*

En abril de 1993 se llevó a cabo el referéndum de libre determinación que le permitió a Eritrea erigirse como un Estado independiente. Un rasgo distintivo de este proceso que llevó no sólo a las Naciones Unidas a re-ver décadas de su política con respecto a Eritrea, sino también a la modificación, por primera vez desde la finalización del proceso de colonización, de las fronteras africanas

### **LA NUEVA SUDÁFRICA: UNA PERSPECTIVA DESDE ARGENTINA** 163

*GERMÁN DOMÍNGUEZ*

La compleja sociedad sudafricana es descripta a través del testimonio de un diplomático argentino destinado en Sudáfrica. Si bien los afrikaners mantuvieron el control del país por muchos años, la historia está demostrando actualmente que la relación de fuerzas entre las diferentes etnias es bastante equilibrada, al menos en términos políticos. No obstante la herencia de desigualdad socioeconómica que dejó el apartheid sigue siendo muy marcada. La conflictividad originada en la etnicidad encuentra un atenuante en la relevante religiosidad de los líderes sudafricanos.

### **III. SOCIEDAD Y DERECHOS HUMANOS** 175

#### **DEMOCRACY AND CIVIL SOCIETY IN AFRICA: PROSPECTS, ISSUES AND CHALLENGES** 177

*GARTH LE PERE*

El desarrollo de la democracia está ligado en forma especial al desarrollo de esa red de lazos intermedios llamada sociedad civil. Este artículo versa sobre el análisis de la evolución de este concepto en las sociedades y realidades africanas, analizando su implicancia y participación en los

## ÍNDICE

procesos de democratización iniciados a comienzos de los años 90's en la mayoría de los estados africanos, como así también cuales son sus perspectivas y desafíos a sobrellevar para la consolidación de los sistemas y sociedades democráticas del África Subsahariana.

**ÁFRICA DE CARA AL SIGLO XXI: SITUACIÓN SOCIAL Y CULTURAL. EL ROL DE LA IGLESIA** 185  
*CLAUDIO MONDINO*

Considerando la situación de olvido por la que atraviesa África Subsahariana, el desequilibrio entre el Norte y el Sur y ciertas situaciones que se presentan como insostenibles, el futuro de esta región pareciera reducirse a la desesperanza. No obstante, la labor de la Iglesia y la de algunas ONGs, pero fundamentalmente las lecciones de solidaridad y de fraternidad que ofrece el pueblo africano demuestran que África tiene un mensaje de esperanza.

**EL GENOCIDIO DE RWANDA: ¿UN PUNTO DE INFLEXIÓN DE LA SEGURIDAD COLECTIVA?** 221  
*ESTANISLAO ZAWELS*

La intervención humanitaria y las operaciones de mantenimiento de paz en el marco de la seguridad internacional se han convertido en temas centrales de las relaciones internacionales a fines de los noventa. La intención de este trabajo es ensayar una explicación de lo ocurrido en Rwanda como un punto de inflexión en la seguridad colectiva a fines del Siglo XX, o dicho de otro modo, si el caso rwandés constituye un cambio en la tendencia en la seguridad colectiva que permite explicar acontecimientos como los de Kosovo.



## ÍNDICE

### LA ACCIÓN INTERNACIONAL. PAZ, DEMOCRACIA Y ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA 243

*ANGEL ESCUDERO DE PAZ*

El continente africano se encuentra marcado por una historia de conflictos que lo han sumido en el subdesarrollo. Casi las tres cuartas partes de los países más pobres se encuentran en África y, desgraciadamente, según las proyecciones de las Naciones Unidas, será la única región del mundo donde se prevé un aumento de la pobreza en el futuro. Las Naciones Unidas tienen un fuerte compromiso con la democracia y con el desarrollo de los países africanos.

### LA ACCIÓN DEL ACNUR EN LA ASISTENCIA HUMANITARIA EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA 255

*GUILHERME DA CUNHA*

La acción del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se haya presente en todo la región del África Subsahariana, cuyos diferentes conflictos han incrementado el número de refugiados. La ayuda humanitaria del ACNUR reside en proteger a los refugiados y lograr la repatriación luego del conflicto. En el caso puntual de Rwanda, ello ha permitido reducir sensiblemente su numero.

### UNESCO Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN AFRICA 261

*ARTURO HEIN*

La problemática de los refugiados y su consecuente ayuda humanitaria está intimamente ligada al conflicto, tomando a este en términos generales. El representante de la UNESCO, tras citar sus experiencias en los conflictos del continente africano, destaca la importancia de la solidaridad con los pueblos que sufren y la imperiosa necesidad de colaborar en la toma de conciencia de la opinión pública y de los gobiernos de los demás países.

## ÍNDICE

### IV. ECONOMÍA Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN 269

#### ÁFRICA EN LA ENCRUCIJADA DEL COMERCIO INTERNACIONAL 271

VÍCTOR TELLERÍA

La historia de África se encuentra fuertemente ligada a la historia de los países de Occidente por su pasado colonial como también por el período de la Guerra Fría. Cuando esta acabó parecía que el continente africano podría escribir su propia historia pero las nuevas tendencias económicas fueron marginándolo de las corrientes comerciales; del mismo modo, los acuerdos internacionales de comercio perjudican a aquellos países cuya economía está fuertemente ligada a prácticas tradicionales. De ahí la duda de si África podrá adaptarse a estos nuevos requerimientos.

#### ANALIZANDO LA POSIBILIDADES COMERCIALES CON EL ÁFRICA SUBSAHARIANA 285

INÉS ROMANO

Algunos comentarios acerca del lugar que ocupa la provincia de Buenos Aires en el contexto nacional, así como de las acciones de promoción comercial emprendidas por el gobierno hacia el África Subsahariana, constituyen una introducción a la evolución que presentó tradicionalmente el intercambio comercial de la provincia con esa región africana. Este intercambio tiene como rasgos principales un bajo nivel y un desconocimiento del mercado africano por parte de los exportadores africanos. La Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires coopera con aquellos empresarios que deseen aceptar el desafío de un mercado no tradicional.

## ÍNDICE

### **THE SALIENT FEATURES OF THE POLITICAL ECONOMY OF AFRICA AND CONTINENTAL CHALLENGES IN THE NEW MILLENIUM** 301

*HASSAN O. KAYA*

Para comprender los rasgos sobresalientes de la política económica de África, especialmente la naturaleza de su subdesarrollo, uno debe comenzar con la comprensión de las condiciones materiales de los países africanos. Este artículo sugiere que África necesita un nuevo paradigma de desarrollo que esté basado en lo autóctono, o en todo aquello que las masas consideren como auténticas expresiones propias, lo que se opone a la alienación sufrida por la mayor parte de las masas africanas.

### **EL MAPA DE LA INTEGRACIÓN AFRICANA: EL CASO DE LA SADC** 331

*GLADYS LECHINI*

En este trabajo se efectúa un recorrido sobre los intentos de avanzar en la integración en el continente africano, mostrando los éxitos y los fracasos de los dos momentos de la integración, para finalizar con un estudio de caso: la SADC.

### **THE SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY: CHALLENGES AND PROBLEMS** 371

*ANTHONY LEYSENS*

Una de las expresiones de este nuevo mundo globalizado se encuentra representado por la conformación de bloques regionales. Varios han sido los intentos en el continente africano. Este artículo se basa en un análisis pormenorizado del proceso de integración regional africano que se está llevando a cabo en la región del África Austral y que aglutina a 14 países del continente, el cual deberá entrar en pleno funcionamiento a partir del 2004.

### **V. CONCLUSIÓN** 401

*ALEJANDRO CORONEL Y MARCELO DE LOS REYES*



# EDITORIAL

El continente africano y, más específicamente, el Africa Subsahariana, ha sido y sigue siendo para nuestro país un territorio cuanto menos desconocido o, tal vez, lisa y llanamente ignorado.

Tan cierto como esto es el hecho de que el continente africano sigue subsumido en una profunda crisis política, social, económica e institucional que no le permite adquirir una presencia suficiente como para afrontar los nuevos desafíos de un orden mundial que no conoce de espacios neutrales o tendencias inocentes.

Pero si analizamos la relación histórica entre Argentina y Africa dentro de las perspectivas de una relación Sur-Sur, podemos afirmar que lo anteriormente dicho es tan sólo una cara de la moneda.

La visión eurocentrista llevada históricamente a cabo por nuestros gobernantes, sumada a la relación “especial” con los Estados Unidos, hizo que las relaciones Sur-Sur tuvieran un carácter de tipo, más bien, residual.

En esta inteligencia, el número de COLECCIÓN que presentamos en esta ocasión pretende contribuir al conocimiento de esta realidad postergada, mostrando la situación por la que viven millones de personas en el continente africano, que a pesar de faltar en las pantallas de las grandes cadenas de noticias, no deja de ser dramático.

Es por ello que se han escrito una serie de artículos, muchos de los cuales han tenido su origen en el Seminario Internacional “*Sociedad, Política y Economía en el Africa Subsahariana. De la postergación al desarrollo: desafíos y perspectivas de co-*

*operación con Argentina en el marco de las relaciones Sur-Sur*”, celebrado en abril de 1998 en la Pontificia Universidad Católica Argentina y organizado conjuntamente por el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad Católica Argentina (CEI-UCA), el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (CERIR), el Centro de Información de Naciones Unidas para Argentina y Uruguay (CINU) y la Oficina para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En la organización de este evento, y en la compilación de los artículos que hoy presentamos, la tarea de Alejandro Coronel y Marcelo de los Reyes ha sido fundamental.

En dicho marco se discutieron los problemas en los que se encuentra envuelta el África en general, y el África Subsahariana en particular. La herencia del colonialismo y el ascenso del capitalismo globalizado en el último cuarto del siglo XX ha coincidido con el derrumbamiento de las economías africanas y la desintegración de muchos de sus sociedades. Como resultado de ello, hambrunas, epidemias, violencia, guerras civiles, matanzas, éxodos masivos y caos social y político son, en este fin de milenio, rasgos sobresalientes de la tierra. La compleja interrelación de economía, tecnología, sociedad y política en la gestación de un proceso que niega la humanidad al pueblo africano.

### **El legado europeo en África: la integración / desintegración del Estado moderno y el cimiento de los conflictos étnicos**

La hipótesis de trabajo elaborado por un buen número de africanistas parece estar de acuerdo en el papel destructivo de los estados – nación africanos sobre sus economías y sociedades. Es decir, no es la limitación de capital el obstáculo para el desarrollo del continente sino más bien la capacidad

institucional de movilizar el ahorro: ésta se ha visto erosionada en África desde mediados de los años setenta debido al mal uso del capital dada por un Estado enteramente patrimonializado por las elites políticas que lo utilizan para su beneficio personal. En efecto, Fatton sostiene que el “**gobierno predatorio**” que caracteriza a la mayoría de los estados africanos es el resultado de un proceso de individualización de las clases dirigentes: “*Sus miembros tienden a ser mercenarios, ya que su permanencia en posiciones de privilegio y poder está a merced de las decisiones caprichosas de un líder máximo*”. En este sentido, bien puede armarse una tipología de mecanismos de apropiación privada de recursos utilizando las posiciones de poder en el Estado:

- i. **Acceso a los recursos de “extraversión”** (conexiones internacionales), incluidos los recursos diplomáticos y militares, así como los culturales y los conocimientos técnicos occidentales.
- ii. **Puestos de trabajo en el sector público** que proporcionan un salario regular.
- iii. **Posiciones de predación**, utilizando el poder para extraer bienes, dinero en efectivo o trabajo.
- iv. **Prebendas** obtenidas sin violencia o amenazas, sino simplemente mediante la receptividad a una variedad de sobornos y donaciones de diversos intereses, constituyendo una extensa “economía estatal informal”.
- v. **Los lazos con el comercio y la inversión exterior.**
- vi. **La ayuda internacional** para el desarrollo, incluida la ayuda alimentaria, se canaliza a través de intereses privados y sólo llega a los necesitados, o al programa de desarrollo destinado, si es que llega, tras un descuento sustancial efectuado por los organismos gubernamentales y el personal encargados de su distribución y puesto en marcha.
- vii. **Los cargos oficiales** y la elite política suelen utilizar parte de su riqueza para comprar propiedades e invertir en agri-

cultura y empresas de transporte en sus países, explorando constantemente oportunidades de inversiones rentables a corto plazo y ayudándose entre sí a controlar de forma colectiva cualquier fuente de beneficios que aparezca. Por ejemplo, en 1993, mientras que el Zaire estaba en proceso de desintegración, la fortuna de Mobutu fuera del país se calculaba que había ascendido a cerca de unos 10.000 millones de dólares.

En definitiva, se detectan **tres consecuencias principales** del ejercicio de este gobierno predatorio: primero, cualquier recurso –tanto sea de fuentes internacionales o nacionales- que llega a estas economías dominadas por el Estado es procesado según una lógica de acumulación personalizada, en buena medida desconectada de la economía del país. Segundo, el acceso al poder estatal equivale al acceso a la riqueza y a los recursos de la riqueza futura. Tercero, el apoyo político se construye en torno a redes de clientelismo que vinculan a quienes tienen el poder con segmentos de la población.

Debido a que la parte más cuantiosa de la riqueza del país está en manos de la elite política / militar y los burócratas estatales, la gente debe prestar lealtad a la cadena de patronazgo para ser incluida en la distribución de favores, léase, puestos de trabajo, servicios y demás favores triviales en todos los ámbitos del Estado, de los organismos de orientación internacional a la benevolencia de los gobiernos locales.

Ahora bien, los factores políticos no se reducen a la captación del aparato estatal por parte de una minoría dirigente oligárquica. Antes bien, en la base de la crisis africana se ubican situaciones de conflictos disparadas por elementos étnicos.

En efecto, en los años noventa han estallado **conflictos étnicos** por todos los continentes, conduciendo en algunos casos a matanzas e intentos de genocidio, lo que refleja que la etnicidad se ha politizado, alcanzando un lugar importante en



la política internacional contemporánea. No obstante, **las relaciones entre etnicidad, sociedad, Estado y economía son demasiado complejas para ser reducibles a conflictos “triviales”**. Es precisamente esta red compleja de relaciones y su transformación en las dos últimas décadas lo que subyace en las raíces del Estado predatorio.

Los colonizadores conceptuaron los paisajes humanos indistintos que habían ocupado como identidades específicas, construidas en su imaginación según el modelo de un Estado-nación a la europea de ocasión. Con sus orígenes jacobinos y prefecturales, la **administración francesa** tenía un concepto manifiestamente territorial del Estado, siendo el **gobierno indirecto británico**, por el contrario, mucho más “culturalista”. Aparte de estos matices, fue de esta manera como se organizó el régimen colonial y como pretendió ordenar la realidad. Para lograrlo, utilizó una política autoritaria de asentamiento obligatorios, control de los movimientos migratorios y determinación más o menos artificial de las particularidades étnicas a través de certificados de nacimientos y carnets de identidad. Pero **la fuerza contemporánea de la conciencia étnica proviene mucho más de su aprobación por la gente local, circunscribiendo la distribución de los recursos del Estado**.

En efecto, el legado político europeo en África –léase, el Estado nación- es susceptible de análisis varios, a saber: en primer lugar, los estados se crearon de forma arbitraria, siguiendo las fronteras de la conquista, mapas imprecisos de geógrafos coloniales y maniobras diplomáticas en la conferencia de 1884 – 1885 que llevó el Tratado de Berlín. Esto llevó a cierta dualidad en la estructura de poder: por una parte, estaba el Estado, como entidad radical, bajo el control de los europeos; por la otra, el poder consuetudinario de las estructuras de autoridad nativas, como identidad étnica/tribal. **La unidad del primero y la fragmentación del último fueron mecanismos esenciales de control durante las administraciones coloniales**. Quién era

miembro de qué unidad era una decisión administrativa, asignación legal de identidades. No obstante, la estructura de los jefes tribales –esto es, el **Estado consuetudinario**- se convirtió en una fuente fundamental de control sobre la tierra y la mano de obra, la única vía reconocida de intermediación frente al **Estado moderno legal**.

Tras la independencia, las elites nacionalistas africanas simplemente ocuparon las mismas estructuras del Estado legal / moderno que, de este modo, perdieron el carácter de racial, pero mantuvieron en su lugar al Estado consuetudinario, fragmentado, y etnicizado. Siempre que la distribución de los recursos planteaba dificultades debido tanto a la escasez creciente del país como a la rapacidad creciente de las elites, se hacía una elección a favor de los grupos “eticizados” mejor representados en el Estado legal, o de aquellos que, en virtud de su mayor número o de su control del ejercicio, llegaban al poder. Fueron el Estado y sus elites los que determinaron una y otra vez la identidad y la lealtades étnicas y no al contrario. Así entonces, en el contexto del Estado contemporáneo la etnicidad existe sobretodo como un agente de acumulación, tanto de riqueza como de poder político.

Si bien el Estado está etnicizado, apenas está nacionalizado. No es que el nacionalismo estuviera ausente de la escena africana. Pero recibieron una magra herencia nacional del colonialismo, ya que el rompecabezas cultural / étnico / histórico / geográfico y económico del mapa político de África confina, en general, el nacionalismo a la elite educada del Estado legal / moderno y a la reducida clase empresarial urbana.

La falta de una base nacional para estos nuevos Estados –nación africanos, es una diferencia fundamental –por ejemplo entre África y el Pacífico asiático. Esta línea de trabajo es explorada por cierta literatura concentrada en los estudios de desarrollo comparado entre ambas regiones, orientados a probar la influencia de la identidad nacional en la transición hacia una economía moderna a partir de las décadas de los sesenta.

Otro elemento fundamental que explica la crisis contemporánea de África es el vínculo existente entre la política étnica del Estado – nación débil, por una parte, y la económica política de África en las tres últimas décadas, por la otra.

En efecto, en la década del setenta, en el contexto de la crisis y reestructuración mundial del capitalismo, el modelo de desarrollo del continente se derrumbó, necesitando que los presamistas extranjeros y las instituciones internacionales la sacaran de apuro hacia finales de esa década. En los años ochenta, la carga de la deuda y los programas de ajuste estructural, impuestos como condición para el crédito internacional desarticulaban las economías, empobrecieron a las sociedades y desestabilizaron a los Estados. En la década de los noventa propiciaron la incorporación de algunos sectores minúsculos en ciertos países al capitalismo global, así como la desvinculación caótica de la mayor parte de la gente y los territorio de la economía global.

La reducción masiva de los recursos resultado de la crisis económica y las políticas de ajuste de los años ochenta generaron **tres consecuencias**:

1. Los Estados se embarcaron en la **economía política de la mendicidad**, y desarrollaron intereses creados en las catástrofes humanas que obtuvieron la atención internacional y generaron recursos caritativos.
2. A medida que los recursos del sector formal y moderno de la economía se volvían más escasos, los dirigentes políticos, los militares, los burócratas y los empresarios locales se dedicaron cada vez más al **comercio ilícito a gran escala**.
3. Como los recursos disminuían y las necesidades de la población aumentaban, se tuvo que elegir entre diferentes **clientes**, usualmente a favor de los grupos étnicos o regionales más leales.

## El abandono como efecto global

Teniendo como marco a el escenario descrito, bien vale afirmar que la consecuencia general de la actual situación del África Subsahariana resulta ser el **abandono creciente de la mayoría del pueblo africano**, lo que se manifiesta en múltiples fenómenos.

En primer lugar, los **mercados laborales urbanos** dejaron de absorber mano de obra, aumentó sustancial del desempleo que se tradujo en una mayor incidencia de los niveles de pobreza. En el conjunto del África Subsahariana, la tasa urbana de desempleo se duplicó entre 1975 y 1990, pasando del 10 al 20%.

En segundo lugar, la **producción agrícola** per capita africana y sobretodo, la producción de alimentos, ha descendido en forma sustancial en la última década haciendo a muchos países vulnerables a las hambrunas y las epidemias cuando se producen sequías, guerras u otras catástrofes.

En tercer lugar, la **desorganización de la producción** y los medios de vida es inducida por la desintegración del Estado. El modelo de violencia, saqueo, guerra civil, bandidaje, y matanzas que golpeaba a la gran mayoría de los países africanos durante los años ochenta y noventa, ha arrojado de sus ciudades y pueblos a millones de personas, arruinado la economía de regiones y países, ha acabado con gran parte de la capacidad industrial para gestionar las crisis y reconstruir las bases materiales de la vida.

Todo lo dicho se ejemplifica en el siguiente dato: **a mediados de los años noventa el Africa Subsahariana representaba en torno al 60% de los 17 millones estimados de personas seropositivos en el mundo.**

# Introducción

*Por Alejandro A. Coronel\* y Marcelo J. de los Reyes\*\**

El continente africano está ingresando al siglo XXI, más desde una perspectiva de marginación y exclusión que de protagonismo de su propio destino.

\* Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina (UCA). Honours BA en African Politics de la Universidad de Sudáfrica (UNISA). Posgrado en Estadística y Econometría del Instituto de Economistas del Gobierno (ISEG) y en Estadística Aplicada a las Ciencias Sociales (IDES-UBA). Profesor Asistente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina. Asistió como profesor invitado por el Institute for Global Dialogue a la Universidad del North-West (Sudáfrica). Coordinador del Grupo de Estudios Africanos del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA. Actualmente se desempeña como consultor estadístico contratado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas de la Universidad de Bologna y la Unión Industrial Argetnina (UIA). E-mail: [ale@uca.edu.ar](mailto:ale@uca.edu.ar)

\*\* Licenciado en Historia de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Presidente del Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo (CEID), miembro del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) y coordinador del Departamento Africa del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Fue profesor adjunto en la Universidad del Salvador y ha concurrido como profesor invitado a la Universidad Nacional de Rosario, a la Universidad de Belgrano y a la Universidad Marie Curie Sklodowska de Lublin, Polonia. Autor de numerosos artículos sobre relaciones internacionales, asuntos globales y sobre sociedad civil. Coautor en dos libros y compilador del libro «Africa ante el Tercer Milenio. Actas del Simposio Electronico Internacional», publicado por el CEID. E-mail: [jreyes@ceid.edu.ar](mailto:jreyes@ceid.edu.ar)

En verdad, esto pareciera ser el trazado que ha venido siguiendo desde el mismo momento en que el continente europeo se lanzó a la búsqueda, y luego a la conquista, de nuevas rutas que condujeran a las Indias.

Así, los siglos XV y XVI –que fueron los del descubrimiento territorial en un mundo ahora concebido como un globo– se transformaron para África en la barbarie y genocidio esclavista que, en nombre de los más diversos y contradictorios valores, drenaron y destruyeron –con ayuda de propios y extraños– la fuerza vital de vastas poblaciones y territorios.

El siglo XIX, el de la revolución industrial, fue para África otra etapa más de explotación continental. Esta vez el expansionismo colonial y el reparto territorial manifestado en su forma más obscena a través del Congreso de Berlín, provocó otra ola de esclavismo llevada a cabo en nombre de grandes valores como la ilustración o la “civilización”, entendiéndose por ésta a lo que únicamente acontecía en Europa occidental, aunque jamás este concepto de civilización se haya transformado en educación y libertad para los africanos.

El siglo XX fue testigo del proceso de descolonización y con él, el nacimiento de una nueva esperanza; esperanza que pronto habría de desvanecerse al ver como este continente era nuevamente presa fácil de intereses totalmente ajenos. No eran ya los imperios sino los dos grandes bloques ideológicos los que, con voracidad, repartían geopolíticamente al continente, sembrándolo de dictadores o de clases dirigentes corruptas y ególatras que vivían reproduciendo los intereses de las antiguas metrópolis.

Es con el fin de la Guerra Fría que se vuelve a abrir una nueva posibilidad para África. Posibilidad que se hace, cuanto menos, cada vez más dura y difícil pues los pasos se deben dar cada vez más rápido y la brecha por recuperar se agranda más y más.

Pero este nuevo milenio, signado por una nueva revolución tecnológica y por el proceso de globalización, encuentra al con-

## INTRODUCCIÓN

tinente africano con un mayor grado de conciencia sobre su propio destino y sobre los desafíos enormes que tiene que enfrentar.

Tal vez, paradójicamente, el término de la Guerra Fría y el comienzo de lo que, al finalizar la década del ochenta, se conoció como Nuevo Orden Mundial, provocó un doble juego.

Por un lado, hizo que su relevancia estratégica desapareciera casi por completo, con lo cual el apoyo a los dictadores de turno pasó a tener efectos negativos para las potencias o, para expresarlo mejor, la potencia dominante. Esta pérdida de importancia fue tal vez –aquí viene lo paradójico– el mejor acontecimiento ocurrido en el continente africano en los últimos años, ya que permitió que las propias sociedades africanas comenzaran a pedir los espacios que se merecían para regir sus propios destinos, desafiando a las autoridades poscoloniales y a los sistemas políticos por ellos implantados.

El objetivo de este número de COLECCIÓN es, pues, el de versar sobre los procesos políticos, sociales y económicos que han venido aconteciendo en el África Subsahariana en estos últimos años, de forma tal de poder conocer cómo el nuevo proceso de globalización ha influido en el devenir del continente dentro de tres enfoques o aspectos, que son los que dividen en tres grandes secciones a este número.

El primero se refiere al plano político, esto es, cómo el concepto de democracia occidental ha ido tomando forma y echado raíces en el continente a partir de los procesos de democratización y consolidación democrática que comenzaron a fines de los años ochenta pero que, con avances y retrocesos según los casos puntuales, aún se extienden.

Para ello, hemos incluido un artículo que tiene un carácter más bien introductorio y omnicompreensivo, de forma tal de brindar un marco referencial a la problemática del desarrollo y la consolidación de la democracia en África.

Este artículo, de carácter teórico y general, es complementado con otros en los que se realizan análisis de la cuestión para casos particulares. Así, teniendo en cuenta que es imposible analizar todos los casos, estudiaremos, en primer lugar, el estado de la cuestión en el África francófona visto, desde la perspectiva de Francia como ex metrópoli, sus virajes en su política africana y su nuevo rol como condicionante externo en esa región. En segundo término observaremos cómo se dio el proceso de democratización en África del Este y Austral. Este trabajo trasunta lo meramente descriptivo para intentar penetrar en un punto que es clave: ¿es la democracia algo intrínseco a las sociedades africanas o es algo meramente instrumental? Finalmente, esta primera sección culmina con la incorporación de dos artículos que pretenden transmitir las experiencias personales y las perspectivas de dos funcionarios argentinos en África y en dos situaciones muy diferentes: una, acerca de la nueva Sudáfrica y el proceso que desencadenó el fin del *apartheid*; la otra, sobre el proceso de independencia en Eritrea a través de un referéndum (con la particularidad de haber sido testigos de la creación de un nuevo Estado africano a través de la libre determinación de los pueblos, algo inédito para la historia poscolonial africana).

El segundo enfoque está referido al tema social y de los derechos humanos.

Allí, nuevamente, analizaremos a través de sendos artículos el tema de la democracia y la sociedad civil, y muy particularmente cómo, dentro de la actual situación social y cultural, la Iglesia ha desempeñado su rol.

En el plano específico de los derechos humanos, se analizará al genocidio de Ruanda, que ha sido junto con lo ocurrido en los Balcanes, la imagen viva de la degradación y la barbarie. A este análisis se le sumarán las ponencias brindadas por los representantes de Naciones Unidas a través de su Centro de Información, del ACNUR y de la UNESCO, sobre los roles que



## INTRODUCCIÓN

tienen los organismos internacionales en la promoción del respeto por los derechos humanos, la ayuda humanitaria y la construcción de la paz en África.

En tercer y último lugar, analizaremos la situación continental desde la perspectiva de la integración económica regional y del comercio internacional.

Allí observaremos la situación de África dentro del comercio internacional en general, y de las relaciones comerciales con Argentina en particular; donde el desafío principal pasa por explotar, dentro del marco de las relaciones Sur-Sur, las oportunidades que, por poco relevantes que pudieran manifestarse a priori, no justifican en modo alguno la desidia con la que nos hemos manejado históricamente.

Es, justamente, dentro de esta perspectiva Sur-Sur que observaremos, en primer lugar, las características salientes de las políticas económicas llevadas a cabo por los regímenes africanos, para continuar luego con un análisis detenido de los procesos de integración regional que vienen desarrollándose en África, muy especialmente de la SADC (Southern African Development Community) que, al tener a Sudáfrica como principal miembro y al estar geográficamente ubicada en la otra orilla del Océano Atlántico Sur, podría ser una de las regiones a considerar como futuros aliados de nuestro Mercosur.

En síntesis, la realidad y la historia africanas son sumamente variadas, complejas y enriquecedoras. No pretendemos abarcarlo ni explicarlo todo, ya que eso sería una gran vanidad. Sin embargo, deseamos brindar una visión clara, profunda y a la vez, lo más abarcativa posible sobre tres aspectos fundamentales de una misma realidad histórica del África Subsahariana: el fortalecimiento de la democracia en lo político, el respeto por los derechos humanos y el desarrollo de la sociedad civil en lo social, la conformación de nuevos bloques regionales, el fortalecimiento en el comercio internacional y el desarrollo en lo económico.

Creemos que este número de COLECCIÓN contribuirá a que podamos comprender mejor, desde una perspectiva Sur-Sur, este misterio que para muchos sigue siendo el África Subsahariana, para tomar conciencia y llevarla a la acción de que podemos y debemos trazar un nuevo marco referencial de nuestras relaciones dentro del concierto de las naciones de este nuevo mundo globalizado.

# Procesos de instauración y consolidación democrática en el África de los '90s

*Alejandro A. Coronel\* y Marcelo J. de los Reyes*

**D**esde fines de los años ochenta y durante los noventa, África experimentó lo que algunos llaman una segunda independencia (Legum, 1990:129).

Efectivamente, signos evidentes de descontento popular adquirieron mayor fuerza al ver cómo aquellos férreos regímenes socialistas de Europa del Este se desplomaban casi sin resistencia alguna frente a las presiones de la ciudadanía que deseaba para sí vivir bajo un régimen pluralista, transparente y participativo.

En África tales manifestaciones hacían recordar a las –no tan pasadas– luchas anticoloniales, sólo que esta vez no se movilizaban para obtener su derecho a la autodeterminación e independencia sino para desplazar a las elites dominantes –las que paradójicamente habían liderado el camino hacia la libertad política– y, especialmente, a los sistemas políticos por ellas instaurados y defendidos.

Si bien los cambios de gobernantes y de regímenes han sido endémicos desde el primer golpe de estado militar en Togo, llevado a cabo en contra del Presidente Sylvanus Olimpo en enero de 1963, la diferencia principal ahora es la lucha en contra de los sistemas políticos y no ya sólo contra un gobernante o régimen en particular.

Los factores que pudieron ayudar a tal cambio significativo fueron muchos: una sociedad civil más desarrollada que antes, una sociedad constituida por patrones sociales diferentes a los de treinta años atrás, mayor urbanización, más educación, el efecto *demonstración* de los medios masivos de comunicación y, un nuevo rol de las instituciones financieras internacionales y de los mismos gobiernos occidentales, que cambiaron la política rectora de la relación centro-periferia al compás del cambio en el nuevo escenario internacional, pueden, a grandes rasgos, introducirnos en la compleja trama de acciones, reacciones y sus productos que demarcaron este cambio en África.

Sin embargo, para entender este delicado juego de espacios de poder, debemos describir, aunque más no sea brevemente, los antecedentes en los cuales se encuentran muchas de las explicaciones de los hechos recientes, lo cual implicará un breve análisis de los países africanos desde su independencia observando su pasaje hacia las formas autoritarias de gobierno, como así también los cambios en el escenario político internacional de los años ochenta y su influencia en los sistemas políticos africanos, en las reacciones de los líderes africanos frente a los mismos, para finalizar este análisis descriptivo con un debate que no es nuevo pero que, a la luz de los acontecimientos vividos, retoma su fuerza y vigencia, esto es, estudiar las distintas posturas acerca de la viabilidad de la democracia –tal como la conocemos en Occidente– en África.

## Los primeros años del África post-colonial.

### *La herencia colonial*

A fines de los años cincuenta y durante los sesenta, el continente africano vivió el proceso de descolonización en la mayor parte de su extensión. Esto conllevó a una renovación de las esperanzas para su gente, incluso para el resto del mundo, que esperaba que aquel momento permitiera mejorar el estándar de vida a través de una rápida modernización y el respeto por los derechos humanos, lo cual se obtendría a su vez, por medio de la introducción de las instituciones liberales de Occidente.

Así fue que a partir de la independencia los nuevos Estados africanos adoptaron las instituciones políticas occidentales, no sólo como viables sino también deseables –en concordancia con aquellas instituidas en las respectivas ex metrópolis– lo que significó que fuera elegida la democracia liberal en lugar de cualquier otra opción.

Sin embargo, tan sólo un par de años después, la mayoría de los estados africanos ya habían modificado sus regímenes políticos hacia otros de tipo autoritarios. Antes de analizar los métodos utilizados para concretar dichos cambios, es útil resaltar algunas características del Estado colonial que lo precedió, haciendo notar que éste fue diferente durante los últimos años de la era colonial, de forma tal de enfatizar que el movimiento hacia el autoritarismo en los primeros días de la post-independencia ya estaba enraizado en aquel régimen colonial que prevaleció por tantos años.

De esta forma podemos decir que la relación entre el centro y la periferia –colonizador–colonizado– se caracterizaba porque el gobierno no era concebido como agente de los gobernados para facilitar sus acciones sino como un instrumento de un centro externo que reconstruye a la periferia en nombre de los supuestos intereses de ésta (Wunsch & Olowu,

1990:24). Sea a través de la administración francesa y portuguesa o a través de la política británica del gobierno indirecto, las políticas implementadas eran diseñadas tanto en la metrópoli como por medio de los gobernadores y ejecutadas a través de sus cuadros administrativos, con escasa o nula participación de los gobernados. El administrador era responsable de su distrito –vis-à-vis con el gobernador– y los jefes de las subdivisiones eran sus subordinados. Su administración era de neto corte autoritario: era el responsable del orden, jefe de la milicia, juez ejecutor de los censos, recolector de impuestos, hacedor de las obras públicas, responsable del sistema de salud, planificador urbano: en suma, no existía actividad alguna que no fuera de su interés.

El resultado de estas características fue la ausencia del dominio de la ley constitucionalmente basada o de estructuras sólidas capaces de institucionalizar los esfuerzos destinados al desarrollo local (Wunsch & Olowu, 1990:26). Las autoridades coloniales distorsionaron y actuaron negligentemente, cuando no destruyeron aquellos sistemas de gobiernos locales a través de los que el pueblo podía realizar acciones colectivas, fortaleciendo la centralización política. Esto no significa que todas las organizaciones locales fueran erradicadas sino, más bien, que éstas no fueron institucionalizadas a través de la legislación y dejándose fuera del sistema de gobierno.

Si bien no está completamente claro cómo esta experiencia afectó en general a los gobiernos africanos, sería simplista sugerir que los líderes africanos copiaron el modelo colonial; lo que sí queda claro es que las características elitistas, centralizadoras y autoritarias del colonialismo sobrevivieron en la era post-independiente y que muchas veces, los líderes africanos hicieron uso de estas características cuando fueron enfrentados por serios disensos, en ciertas áreas que eran para ellos esenciales para la seguridad y el progreso económico.

De esta manera cuando los primeros líderes africanos llegaron al poder, la principal presuposición que se hallaba en esta orientación estratégica fue que un fuerte y poderoso gobierno central era visto como esencial para lograr la unidad nacional y la modernización de las sociedades africanas. Esta estrategia fue adoptada en una era donde, tanto los modelos de desarrollo occidentales como los orientales, ponían énfasis en la planificación y dirección centrales, complementando a su vez las expectativas de las organizaciones de asistencia internacionales hacia la toma de decisiones y planificación racionales, enfatizando el clamor jurídico relativamente fuerte hacia el reconocimiento internacional y brindando una aparente posibilidad de solución para los desafíos reales que los Estados africanos estaban enfrentando (Wunsch & Olowu, 1990:44).

#### *Las políticas post-independentistas*

Cuando se llevó a cabo la primera oleada independentista, cada nuevo país heredó las instituciones democráticas basadas en las distintas democracias liberales practicadas en sus respectivas ex metrópolis. Sin embargo, cuando estas instituciones democráticas fueron instaladas en las colonias en una etapa tardía del sistema colonial –después de la II Guerra Mundial– no hubo tiempo necesario para su consolidación ni para que fueran incorporados como una vía para calmar a las crecientes presiones –tanto internas como externas– para modificar sustancialmente el autoritarismo por entonces reinante con las características más arriba descritas.

Así, al momento de la independencia y la transferencia del poder, la democracia, aunque parecía ser aceptada por todos y consolidada, era en realidad una experiencia frágil hecha a la vez por los colonizadores para cambiar la imagen de sus acciones de años de colonización y por aquellos líderes nacionalistas que

veían a la democracia como un medio seguro para conquistar el poder estatal.

Los padres fundadores de los Estados africanos post-coloniales fueron líderes carismáticos, la mayoría de los cuales poseía dos objetivos bien definidos: la conquista de la unidad nacional/construcción de la Nación y lograr una rápida modernización de las sociedades y Estados africanos (Healey & Robinson, 1994:12). Podríamos agregar un tercero subyacente: el de mantenerse en el poder. Estos objetivos, en definitiva, fueron los que hicieron que luego de unos pocos años de haber obtenido la independencia, la tendencia se moviera rápidamente hacia formas autoritarias, con la eliminación de la competencia política y la emergencia de los Estados de partido único o gobiernos militares, como los fenómenos políticos africanos de los años '60 y '70.

Podemos decir que la característica sobresaliente de la política africana post-colonial no fue la democracia sino la persistencia de un gobierno autoritario altamente personalizado (Healey & Robinson, 1994:10) el cual remarcó las características salientes del dominio colonial previo.

### *El avance del autoritarismo*

El fracaso de la experiencia democrática fue causado por la puesta en práctica de un autoritarismo que tenía dos aspectos en los niveles económico y político: en el campo económico, una estrategia de desarrollo centralizada y estatista fue elegida para lograr la modernización buscada, mientras que en el campo político, una centralización del poder –ya sea bajo la forma de personalismos/jefes militares o bien por el Partido de Estado– fue llevada a cabo en el nombre de la unidad nacional y la estabilidad política.

La presunción subyacente en estos aspectos era que un gobierno central fuerte sería considerado esencial para la solución



de los desafíos que debían afrontar los nuevos gobiernos. La implementación de este Estado centralizado implicó cinco estrategias complementarias, a saber (Wunsch & Olowu, 1990:45):

- El reemplazo de la competencia política por sistemas de partido único o de no-partidos dedicados a la unidad nacional.
- La delegación en una estructura burocrática unificada y exclusivamente responsable ante el gobierno central, para definir, organizar y administrar la producción de bienes y servicios públicos acorde a directivas ejecutivas determinadas para todos los niveles por un “plan nacional”.
- El no otorgamiento de roles significativos a los gobiernos locales, incluyendo a los grupos tradicionales o basados étnicamente, como también a las instituciones modernas de gobierno local.
- La maximización de la autoridad del Ejecutivo a expensas de otras autoridades como el Legislativo, el Judicial, Gobiernos regionales/provinciales, la prensa y la sociedad civil.
- Por último, el establecimiento del Presupuesto Nacional como la fuente primaria de financiamiento para el desarrollo.

Podemos decir que éstas estrategias fueron llevadas a cabo de dos maneras: o bien debilitando o eliminando aquellas instituciones participativas heredadas de la era colonial –proceso de impedancia– o bien fortaleciendo y expandiendo las ya existentes estructuras burocráticas –proceso de facilitación– (Chazan *et al.*, 1988:47). El grado de aplicación de ambos varió, obviamente, de país en país, pero podemos afirmar que no conllevó el establecimiento de nuevas instituciones sino que aquellas que no eran favorables a la elite dominante fueron reformadas o erradicadas, mientras que aquellas que eran aceptables para las

necesidades del líder o del Ejecutivo fueron fortalecidas y perfeccionadas.

Si bien hasta el momento hemos descrito brevemente el ambiente y la herencia de los nuevos Estados africanos, así como la forma en que variaron, del tono democrático al autoritario, de ahora en adelante vamos a centrarnos en los métodos utilizados por los líderes africanos para cambiar los sistemas políticos democráticos durante los primeros años de independencia.

*El partido único/de Estado y los golpes militares como fenómenos políticos del África independiente de los años sesenta y setenta*

La primera década de independencia fue testigo de la aparición, dentro de la arena política africana, de dos nuevos fenómenos políticos: el Partido único/de Estado y los golpes militares. Si bien ambos tienen en común su esencia autoritaria, se diferencian en los hechos en que el último provino luego del fracaso de la aplicación del primero y en que los principales actores eran civiles en el primer caso, siendo, obviamente, militares en el segundo.

Cuando intentamos describir el mando bajo el sistema de partido único, debemos hacer notar una serie de fenómenos.

El primero es que la aparición del mismo no fue siempre después de un período democrático post-colonial. De hecho, eso ocurrió en la mayoría de los casos con la excepción de Tanganyika (hoy Tanzania) donde el partido TANU de Julius Nyerere obtuvo una mayoría abrumadora del 95% en las elecciones realizadas antes de la declaración de independencia, lo que le permitió establecer una política de partido único desde el comienzo mismo de la emancipación.

El segundo es que el partido único no implica que el grado de autoritarismo sea del mismo nivel para cada caso en parti-

cular. Por el contrario, aunque en todos los casos no permitieron ningún espacio para la oposición, sí hubo distintos grados de disensión permitida dentro del partido. De esta forma, podemos decir que las experiencias de Tanzania, Zambia, Malawi, Costa de Marfil, por citar algunos casos, permitieron cierto grado de participación democrática –sea a través de los conocidos como partido único participativos como de los *plebiscitarios*, según los casos– realizando elecciones y plebiscitos regularmente, mientras que en otros casos como Somalia, Uganda, Benin, no permitieron ningún tipo de participación democrática.

El tercer fenómeno a describir es que mientras Kenya y Costa de Marfil eran pro-occidentales, Tanzania y Ghana fueron partidarios de un socialismo africano y Etiopía, Benin y los posteriores países independientes del África lusófona –Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau, Mozambique y Sao Tomé y Príncipe– adoptaron al marxismo-leninismo como su ideología oficial, lo cual deja a las claras que la existencia de un partido único no implica necesariamente la misma ideología.

Finalmente, y como consecuencia de lo recientemente mencionado, también hay divergencias a la hora de elegir sus sistemas económicos. Nuevamente Kenya, Costa de Marfil, Gabón, Camerún, favorecieron la empresa privada, el libre mercado y la inversión de capitales extranjeros, mientras que Tanzania desarrolló su propia reforma económica comunal conocida como *ujamaa*, representativa del socialismo africano no marxista y Benin, Togo, Etiopía, adoptaron estructuras netamente marxistas, aunque Etiopía fue el único que hizo un serio esfuerzo por desarrollar un estado marxista.

Sin embargo, hubo argumentaciones comunes a favor de la implementación del partido único. En primer lugar, el sistema de partido único era considerado como el camino más eficiente para integrar una vasta variedad de comunidades étnicas y para armonizar los intereses del sector urbano moderno con los del

sector rural tradicional. En segundo lugar, el sistema fue visto como el que ofrecía el método más veloz para promover el desarrollo económico. La experiencia demostró de una forma categórica que, luego de tres décadas, lo que se establece en la teoría no se traduce, necesariamente, en la realidad.

Los argumentos a favor no son lo más importante a destacar, sino más bien, lo central en este fenómeno político, aquello conocido como la ideología del partido único. En este sentido, la palabra que sintetiza el concepto es *unidad*.

Sin embargo, este concepto de unidad pronto se transformaría en el de *uniformidad*, donde se especifica claramente que la disensión o la oposición no será permitida y que cualquier actor o pensamiento diferente a aquello propuesto por el partido sería considerado como una verdadera amenaza para los valores de la nación. La voz del partido fue muy pronto transformada en algo parecido a una revelación divina y todo tipo de disensión fue considerada incluso peor que una herejía.

Sékou Tourè, por dar tan sólo un ejemplo, creía:

- a) que existía una tendencia natural hacia la “unidad”;
- b) que las sociedades africanas estaban divididas;
- c) que estas divisiones no debían ser vistas como un saludable “pluralismo” sino como “contradicciones internas”;
- d) que la unidad se manifiesta en forma de apoyo al partido dominante.

Como corolario Tourè remarcó que la unidad de Guinea fue demostrada en el año 1957, a pesar de los intentos de los “enemigos” para “sabotearla”. Esto permitiría apreciar que la inviabilidad de la unidad puede provenir de las acciones de los hombres que deliberadamente interfieren en el curso natural de la historia (Zolberg, 1966:45).

Podemos ver la aparición de una determinada concepción de

comunidad política y, en consecuencia, de *membresía*. El criterio para formar parte de la comunidad no será la religión, las ideas, ni el étnico-racial sino el Partido. La desaparición de los límites para el Partido dentro de la comunidad política será absoluta. Kwame Nkrumah repitió una frase que ilustra claramente esta concepción de absolutismo del partido: “El *Convention People’s Party* es Ghana. Nuestro Partido no sólo provee el gobierno, sino también la custodia que protege el bienestar de la gente” (Nkrumah en Zolberg, 1966:56). El partido se transformó también en una comunidad moral. No había distinción entre el partido y el Estado.

Es difícil precisar exactamente cuándo comenzó el proceso de transformación de los sistemas políticos para convertirse en sistemas de partido único y esto se debe a que se trató de un proceso continuo. Sin embargo, sí podemos distinguir tres mecanismos utilizados para tal propósito:

- a) a través de mecanismos legales luego de la aprobación popular, lo que hizo que fuera imposible para los partidos políticos de oposición subsistir, creando un nuevo orden institucional;
- b) a través de la coerción;
- c) a través de la persuasión, tratando de cooptar a los líderes y partidos opositores, lo que condujo a una fusión de partidos en torno al partido dominante.

Debería destacarse que, si bien podemos distinguir estos tres mecanismos/métodos, es difícil observarlos en la práctica actuando separadamente. En realidad estos no fueron utilizados conforme a cierta ideología o en algún país específico sino al peligro al que estaba sometido el partido dominante.

Para suprimir todo tipo de oposición la manipulación de las elecciones puede ser considerada como el paso prioritario, realizando simplemente fraude para reducir las chances de la opo-

sición de ganar las contiendas electorales; luego, controlando todas las candidaturas y, finalmente, por medio de plebiscitos. Esta tendencia varió, obviamente, de país en país. Por ejemplo, Guinea adoptó un sistema electoral especial por el cual el país se convirtió en un único distrito electoral, de forma tal que independientemente de la distribución del voto se garantizara que el partido triunfante ganara todos los asientos en el parlamento. Lo mismo ocurrió en Costa de Marfil, Ghana y Malí, aunque cada uno de ellos experimentó su propio proceso. El resultado de esto fue que la oposición desistió de participar en las elecciones, ya que era demasiado débil para derrotar a los gobernantes con este nuevo sistema electoral, lo que significaba que no accederían a ningún asiento en el parlamento.

En el caso de Senegal bajo la presidencia de Leopold Senghor, el poder ejecutivo creció significativamente, centralizándose y personalizándose cada vez más, hasta que en el año 1963 se realizó una reforma constitucional que no hizo más que formalizar un sistema presidencialista autoritario. En los años subsecuentes, los partidos políticos de la oposición fueron proscritos o cooptados, fusionándose con el gobernante Union Progressiste Sénégalaise (UPS). Aquellos líderes que aceptaron esta fusión fueron nombrados dentro del gabinete presidencial. Lo mismo aconteció en Kenya, Guinea y Costa de Marfil.

El otro mecanismo utilizado fue el del partido de Estado plebiscitario. Ghana experimentó este proceso luego de llevar a cabo un profundo cambio en su sistema electoral. Al tiempo que el parlamento se disolvía en 1965, el partido gobernante CCP había ganado todas las elecciones, habiendo sido la última sin lista opositora. Así, se llevó a cabo un plebiscito en el año 1964 con la finalidad de ratificar la enmienda constitucional que declaraba a Ghana oficialmente como un Estado de partido único. La enmienda fue abrumadoramente aprobada. El mismo proceso se produjo en Benin, Zambia, Malawi y en aquellos países en los que se adoptó una ideología socialista.

Cuando la persuasión no fue suficiente para disolver la oposición, la coerción fue el método utilizado para lograrlo. La persecución de los líderes opositores, la prisión, la expulsión o deportación fueron meras opciones para los gobernantes en una escala de violencia que culminaba, incluso, en el asesinato de aquellos que no entendían que la oposición no estaba permitida.

Mientras que el partido único fue un camino hacia el autoritarismo, los golpes militares de estado fueron el otro.

La fortificación de las instituciones administrativas ocurrida en los años sesenta y setenta trajo aparejado el crecimiento de las fuerzas de seguridad, particularmente de la policía, y del ejército. Las fuerzas armadas sufrieron un cambio significativo, ya que eran consideradas símbolos de soberanía e independencia nacional, pero luego de los primeros tiempos de la independencia comenzaron a ser vistos como instrumentos para reprimir disturbios y proveer el apoyo necesario para el sostenimiento de regímenes frágiles (Chazan *et al.*, 1988:57). Este cambio de concepción, ocurrido en la mayoría de los países africanos, llevó a la expansión de las fuerzas militares durante las dos primeras décadas de independencia. En este punto, deberíamos recalcar que dicho incremento se produjo debido, principalmente, a causas internas y al orgullo nacional, por temas de relevancia regional o continental, sin considerar los efectos de la Guerra Fría como una de tales causas. De este modo quedan marcadas las diferencias con lo que ocurrió durante las últimas décadas del siglo XIX en Europa, así como en el período de entreguerras, cuando las fuerzas armadas europeas realizaron una escalada del gasto militar con vistas a la preparación de las que serían las próximas guerras continentales y mundiales.

Esta expansión se vio reflejada en un incremento sostenido de los gastos militares. Un gran número de países tuvo gastos muy elevados, siendo Angola el caso más significativo –10 por ciento de su PBI–; Mozambique, Etiopía, Zambia, Botswana,

Gabón, con porcentajes que van del 5 al 9 por ciento del PBI. La mayoría de ellos posee áreas de insurrección e inestabilidad política, si bien a pesar de las graves divisiones internas, en Nigeria y el Zaire esos gastos sólo alcanzaban un 1% del PBI (Chazan *et al.*, 1988:58–59).

El crecimiento de la rama coercitiva del gobierno redundó en la formación de grupos altamente organizados con intereses profesionales y corporativos bien diferenciados del resto del conjunto social y gubernamental. Esta situación generó pedidos de incrementos salariales, mejoramiento en las condiciones de vida y en equipamiento militar, creando una nueva amenaza para los países africanos emergentes. Los líderes se vieron obligados a pedir apoyo y colaboración a las ex metrópolis para superar esta tendencia a los amotinamientos y peticiones que comenzaron en los años 1963 y 1964 mientras iban cediendo a los pedidos militares. Esta fue la primera evidencia de que el balance del poder no estaba más equilibrado y que el ejército se transformaba en otro actor clave en la mayoría de los países africanos, siendo especialmente problemático en aquellos donde las fuerzas militares no eran pequeñas, haciendo que la profesionalización y la cohesión interna fueran meras utopías y las condiciones económicas decadentes. La falta de cohesión, junto con la politización, llevaron a la fricción entre los oficiales de mayor rango y los que estaban dados de baja como así también entre las distintas fuerzas armadas.

La cohesión militar también tuvo relación con los patrones que afectan a la relación cívico–militar. Aquellos líderes que aprendieron a lidiar con sus necesidades de refuerzo del aparato coercitivo hacia los gobernados y con los peligros de la politización de los militares, pudieron sobrevivir en el poder como Sedar Senghor, Houphouët Boigny y Kenneth Kaunda.

De esta forma, los golpes militares fueron el camino prevaliente para producir el cambio de los líderes de turno. La recurrencia de golpes militares nos muestra la debilidad de las



estructuras políticas. La cohesión puede ser, entonces, considerada una de las variables intervinientes para explicar esta situación que en realidad, se debe a una combinación de otras variables:

- a) estancamiento económico y rápido declive en las condiciones de vida;
- b) la pérdida de legitimidad del gobernante;
- c) bajos niveles de institucionalización y altos niveles de competencia de facciones;
- d) la existencia de predisposición militar para actuar acorde a sus necesidades corporativas
- e) las ambiciones personales de los soldados individualmente considerados;
- f) la existencia de precedentes de golpes exitosos en países vecinos.

Sin embargo hay casos en los que los alzamientos fallaron, como por ejemplo en Tanzania, Zambia, Malawi, Kenya, Senegal y Gambia. El apoyo militar externo, la ubicación de bases militares extranjeras dentro del territorio nacional, pueden citarse como variables explicativas, pero la principal se relaciona con las capacidades de manejo de las relaciones cívico-militares y la legitimación de las instituciones civiles.

Mientras que en la primera década las implicancias políticas de la incorporación de los militares en la política africana significó la rotación de facciones en el centro político, durante las pasadas dos décadas el golpe militar se ha transformado en una herramienta para obviar todo tipo de cambio o para establecer una etapa de transformación política de base, más específicamente, para iniciar el proceso de redemocratización de las sociedades africanas.

## **El cambio en el escenario político internacional y su influencia en los cambios políticos africanos en los años ochenta**

Los signos del constante descontento a lo largo y a lo ancho del continente africano durante los años ochenta se hicieron cada vez más visibles actuando como un recuerdo de la lucha anticolonial, sólo que esta vez la lucha era contra aquellos actores que conquistaron la independencia un par de décadas antes y contra los sistemas por ellos establecidos.

Intentando encontrar una explicación política para estos cambios, deben considerarse dos categorías: las presiones o factores externos, tratados como la principal influencia de estos cambios, siendo primariamente ejercida por las instituciones financieras internacionales –como el Fondo Monetario internacional y el Banco Mundial, las agencias de ayuda económica bilaterales y los gobiernos de Occidente– y las presiones/ factores domésticos dados por las fuerzas políticas y sociales dentro de cada país, tratados como los iniciadores de tales reformas.

### *Factores internos y factores externos.*

Los vientos de cambio soplaron con fuerza en el continente africano durante los años ochenta. Como ya lo mencionáramos, esto fue fruto de varios factores que actuaron en forma combinada, más específicamente, de factores que pueden ser catalogados como internos y externos.

Los internos se refieren al desempeño socio-económico de los países africanos durante la década del ochenta –que llevó a hablar de “crisis” como consecuencia de un desarrollo económico escaso o nulo–, a un detrimento en las condiciones de vida de la población llegando, en algunos casos, a niveles más bajos que los que existían en el momento de la independencia; a un

sistema político inestable y decadente luego de décadas de unipartidismo, a la ineficacia estatal, a la bancarrota y a los cambios ocurridos en la población del continente que creció sostenidamente y se urbanizó mucho más con la implicancia del aumento de sus expectativas que, comparadas con el declive económico reinante, aumentaron significativamente las frustraciones sociales. Finalmente, es importante mencionar que durante las tres décadas de independencia política se produjo un importante crecimiento de grupos de presión cívicos y ecologistas, los cuales cuentan con importantes vínculos con grupos internacionales para observar y seguir de cerca la evolución de los acontecimientos locales.

Los factores externos se refieren a aquellos que han influido sobre la realidad africana originados, primariamente, en los cambios del escenario internacional. Para hacer una breve introducción podemos citar el colapso mundial del marxismo, lo que originó la creación de un mundo unipolar y llevó a la caída de la relevancia del Tercer Mundo adquirida durante la Guerra Fría; una drástica caída de los precios de los productos primarios en el mercado mundial –que erosionó aun más la frágil viabilidad económica de la mayor parte de los países africanos, colocándolos a total desamparo frente a las ahora exasperadas agencias financieras internacionales como lo son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– (Decalo, 1992:18), la frustración de la comunidad internacional que le brindaba ayuda financiera, especialmente la relación entre Francia y el África francófona –que implicó que a partir de entonces aquellos países que necesitaran ayuda financiera externa para mantener sus economías declinantes deberían introducir cambios políticos profundos y comprometidos– y, finalmente, un cambio completo en el marco teórico del desarrollo, el cual se movió hacia la posición liderada por el Banco Mundial, que realizaba una relación de tipo causal entre democracia y crecimiento económico sostenido.

En este punto referido a los vientos de cambio, debemos destacar que un gran debate se ha planteado respecto a la preeminencia de los factores externos sobre los internos y viceversa. Tal debate va más allá de la perspectiva del presente artículo, aunque desearíamos dejar en claro que en la vida real es difícil ver cuándo, cómo y cuál factor prevalece en la evolución de los hechos. Sin incursionar en el debate, podemos decir que los cambios que ocurrieron en los sistemas políticos africanos se produjeron como consecuencia de una compleja red que involucra tanto a los factores internos como a los externos con distintos roles por lo que, justamente, no podemos afirmar que unos hayan sido más influyentes que otros.

En este artículo nos concentraremos en los factores externos, para lo cual sería de sumo interés comenzar estudiando un concepto nuevo que surgió a raíz del análisis de las relaciones de los Estados africanos con las potencias extranjeras, ya sea como actores políticos o económicos; se trata de analizar el concepto introducido por Christopher Clapham: *condicionalidad política*.

Factores externos: el nuevo concepto de *condicionalidad política*.

Este concepto introducido por Christopher Clapham, es muy útil para expresar, además de la relación entre democracia y desarrollo, la compleja interacción entre otros factores intervinientes, como los llamados externos, los cambios políticos del continente africano en los años ochenta, tales como aquellos que surgieron luego de la Guerra Fría; las nuevas estructuras del poder global, la globalización de los valores –esencialmente de los valores occidentales–, la imposición de éstos en diferentes culturas y sociedades y la relación entre la soberanía estatal y el sistema internacional.

Clapham define claramente el concepto de condicionalidad política en su forma más específica como *la imposición, por parte de los Estados que ofrecen ayuda sobre los que la reciben, de requisitos relacionados con la estructura política doméstica del estado receptor como una condición para el otorgamiento de la mencionada ayuda* (Clapham, 1995:91). Estos requisitos normalmente se refieren al respeto del Estado receptor por los derechos humanos –en otras palabras, al trato que se les confiere a sus propios ciudadanos–, a la aceptación de la democracia concebida según los valores occidentales, comúnmente asociados con los tradicionales balances y controles, las libertades políticas y sociales y al tema de las elecciones multipartidarias.

Las condicionalidades pueden extenderse también a otros conceptos, como es el de la responsabilidad que adquiere el gobierno ante los gobernados a través de distintos mecanismos y al buen gobierno, entendido como un medio honesto y eficiente de manejar los recursos estatales. Como se aprecia, muchas de las condicionalidades se superponen cuando se hacen efectiva, ya que un gobierno elegido libremente lleva implícito el respeto por los derechos humanos y la responsabilidad frente a la ciudadanía.

Por lo tanto, en un sentido estricto, *condicionalidad política* se refiere solamente a la asignación de la ayuda. La expresión puede también referirse a toda forma de presión ejercida por un poderoso, como podría ser el caso de los gobiernos occidentales, con vistas a influir en el manejo político interno de otro país subordinado (Clapham, 1995:91).

Ahora bien, con este nuevo concepto estamos en condiciones de ir más allá para explicar cómo actuaron los factores externos anteriormente mencionados, forzando –ejerciendo presión– las transiciones democráticas en África. Para ello nos concentraremos en dos aspectos del mismo proceso. Primero, analizaremos como los cambios en el marco teórico produjeron una nueva relación entre democracia, desarrollo y países donan-

tes, lo que llevó a un proceso de redemocratización en África durante los '80. En segundo término, veremos cómo fueron implementados los cambios en el marco teórico, originados por una coincidencia de diferentes factores tanto en Occidente como en África.

*Cambios en el marco teórico: El nacimiento de una nueva agenda.*

Como se mencionó anteriormente, el concepto de condicionalidad política describe una situación en la que el país/institución más poderoso impone sus puntos de vista o sus decisiones al más débil. Pero esta visión queda sesgada en tanto enfatiza la imposición como producto de una situación violenta. Sin embargo, debemos manifestar lo contrario en el sentido de que tal supremacía ideológico-política de los gobiernos occidentales y de las instituciones financieras Internacionales por sobre los estados africanos estaba respaldada por una perspectiva teórica que consistía en la legitimación de los gobiernos occidentales para ejercer presiones dirigidas a la re-democratización de las sociedades africanas.

Para una mejor y más profunda interpretación de cómo este nivel teórico ayudó a ejercer presiones políticas debemos retrotraernos al comienzo de los ochenta, cuando el concepto de gobierno –o buen gobierno– comenzó a ser repetidamente mencionado por el Banco Mundial y otras instituciones y cuando esa relación con el desarrollo cambió.

Mientras que la teoría de la modernización establecía que el desarrollo se lograba antes que la democracia, estableciendo las condiciones materiales para ésta, la nueva ortodoxia sugería que la democracia era una condición necesaria, o al menos paralela, para llegar al desarrollo.

La primera expresión pública del concepto de “buen gobierno” fue en 1989, en un reporte del Banco Mundial sobre África,

el cual declaraba que *subyacente a la letanía de los problemas de desarrollo de África se encuentra una crisis de gobierno*, definiendo gobierno como *el ejercicio del poder político para concertar los asuntos de una nación* (Leftwich, 1993:610).

La noción de "buen gobierno" comprende el concepto de una administración pública eficiente, con responsabilidad en el manejo de los fondos públicos, con un auditor público independiente, con deberes ante una legislatura representativa, respeto por la ley y por los derechos humanos en todos los niveles del gobierno, un sistema judicial independiente, una estructura institucional pluralista y una prensa libre (Leftwich, 1993:610). Estas características están relacionadas con las condiciones establecidas para la noción occidental de democracia liberal en la cual el buen gobierno no es más que una cuestión de administración y donde la democracia es vista como pre-condición para el desarrollo.

Pero ésta no es la única noción de buen gobierno democrático ya que el mismo tiene, en realidad, tres niveles principales: sistémico, político y administrativo.

El nivel sistémico implica que el concepto de "gobierno" es más amplio que el entendido convencionalmente por las estructuras formales y la ubicación de la autoridad para la toma de decisiones dentro de la estructura estatal. Gobierno, como concepto amplio, se refiere a la distribución del poder político y económico tanto en el ámbito interno como en el externo, denotando no sólo las estructuras políticas sino las relaciones económicas y las reglas que gobiernan la vida económica y social de una comunidad. Desde esta perspectiva, buen gobierno está asociado a un régimen capitalista y democrático presidido por un estado mínimo, el cual es parte a su vez del Nuevo Orden Mundial (Leftwich, 1993:611).

El segundo nivel es el político, en el que *buen gobierno* implica un estado que tiene legitimidad y autoridad, las cuales derivan del concepto liberal y occidental de democracia. Esta

es la posición asumida por la mayoría de los gobiernos occidentales.

El tercer nivel, el menos amplio, tiene un punto de vista más administrativo y es el adoptado por el Banco Mundial. Se refiere a una administración pública eficiente, responsable y competente, capaz de implementar las políticas apropiadas que conduzcan al desarrollo, tal como fuera descrito más arriba.

Es claro que la noción más amplia implica más un acercamiento político que técnico, ya que se explica como el resultado político del Nuevo Orden Mundial, siendo la noción liberal y occidental de democracia el modelo sobre el cual este concepto descansa.

La promoción de la democracia no es algo nuevo. Podemos nombrar ejemplos de cómo los gobiernos occidentales la promovieron: la ayuda otorgada a Grecia y Turquía en 1947 como forma de contener el avance del comunismo durante el período de posguerra, la iniciativa de Kennedy llamada Alianza para el Progreso (1961), que tenía como propósito lograr un desarrollo sostenido para Latinoamérica mientras se promovía la democracia. Pero también en estos casos se asumió que cierto nivel de progreso económico y social era necesario para el éxito de la democracia. De todas formas, también se envió ayuda a países que no eran democráticos. La Guerra Fría hizo que los gobiernos de Occidente fueran bastante tolerantes con aquellos que no exhibían las normas y valores democráticos ya que el principal objetivo no era la promoción de la democracia (si bien éste era un claro objetivo) sino evitar y contener el avance del comunismo, especialmente en el Tercer Mundo.

Sin embargo, desde los años ochenta la promoción de la democracia se transformó en el principal objetivo de los países occidentales. A esta altura, podemos distinguir cómo los factores externos influyeron en el proceso de condicionalidad, tanto en el ámbito teórico como en el práctico:



**La experiencia de los programas de ajuste estructural de los años ochenta.** En los años posteriores a la crisis del petróleo de 1973, el mundo en desarrollo tuvo un progreso económico muy pobre. Para las principales instituciones occidentales, la causa de este estancamiento fue la gran intromisión del Estado en los asuntos económicos —lo que afectó la existencia de un mercado libre— y para superar este estadio otorgaron créditos y sugirieron la implementación de un paquete de medidas económicas e institucionales, más conocido como *ajuste estructural*, el cual intentó promover el libre mercado y un estado mínimo. Pero luego, cuando analizaban los resultados de dichos programas, tomaron conciencia de que la política estaba en el centro de la escena, ya que los intereses creados, dominantes en los gobiernos no democráticos evitaban que estos ajustes se llevaran a cabo. Así, la democracia fue vista como un medio para poder llevar a cabo exitosamente estos programas de ajuste estructural.

**La contrarrevolución neoconservadora.** El ascenso del neoliberalismo cobró una dimensión política, más allá del perfil tecnócrata de los programas de ajuste estructural, ya que significó, —más que el énfasis en el libre mercado, en el empresariado, en el estado mínimo—, la competencia y el individualismo. También implicó libertad de pensamiento y elección, libertad política individual, derechos y libertades así como responsabilidades individuales. No obstante, su teoría funcional de la política asumió que una política democrática era necesaria para una economía de libre mercado —y viceversa— significando que los dos están intrínsecamente relacionados.

**El colapso del comunismo.** Comenzando en 1989 con la caída del Muro de Berlín, este colapso actuó de dos maneras:

- a) modificando el viejo esquema de un mundo bipolar por otro, conocido como Nuevo Orden Mundial, donde el dogma neoliberal resultó triunfante, permitiendo a los estados oc-

cidentales presionar más aún a los del tercer mundo, de forma tal de hacerlos aceptar las condiciones políticas y económicas sin temor a que fueran cooptados por el comunismo, como ocurrió durante la Guerra Fría.

- b) mostrando que las economías estatistas habían sido incapaces de promover el desarrollo económico.

Otra razón de índole interna puede ser agregada a las circunstancias mencionadas anteriormente:

**El impacto de los movimientos prodemocráticos.** Los movimientos prodemocráticos locales aparecieron en América Latina a comienzos de los años ochenta y luego surgieron en las Filipinas y en Europa del Este con dos consecuencias: estimularon la creación de movimientos similares en otras regiones del mundo, como es el caso de África, a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa y actuaron como legitimadores de las políticas prodemocráticas llevadas a cabo por los gobiernos occidentales, los que pudieron, de esta manera, demostrar que contaban con apoyo popular.

Estas condiciones hicieron posible la aparición de una nueva ortodoxia que colocó a la democracia como prioridad y al desarrollo en segundo lugar, cambiando el orden establecido anteriormente por la teoría de la modernización. Debemos también mencionar que a pesar del énfasis económico puesto por el neoliberalismo, puede decirse que esta evolución secuencial de la relación entre democracia y desarrollo no es meramente un proceso teórico o técnico sino también político.

Este cambio en el nivel teórico allanó el camino para que los gobiernos occidentales apoyaran sus valores en el nuevo contexto globalizado. En realidad, la importancia de este cambio no radica en el hecho de que los países occidentales y las instituciones financieras internacionales fueran “materialmente” capaces de forzar a sus contrapartes africanas a llevar a cabo

un cambio político, sino en que, desde entonces, ellos tuvieron justificaciones teóricas y morales para hacerlo.

Analizaremos ahora cómo esta nueva teoría dentro del nuevo escenario mundial fue implementada en la práctica.

*Cambios en la práctica: confección de una nueva agenda.*

Cuando se intenta encontrar el momento en que el antedicho cambio teórico se introdujo por primera vez en el contexto africano, debemos remontarnos en busca de antecedentes, a la administración Carter (1977-1981), durante la cual la ayuda norteamericana sólo debía fluir a aquellos países que tuvieran en cuenta el respeto por los derechos humanos. Esta fue una reacción al apoyo de la administración republicana brindada a los dictadores, especialmente en América Latina donde la Doctrina de Seguridad Nacional fuera implementada con el objeto de neutralizar el avance de las guerrillas marxistas-leninistas.

Sin embargo, fue tenaz en los valores morales y los discursos pero débil en llevarlo a la práctica. En esta etapa podríamos citar a Etiopía y después a Somalia como los casos en los que el gobierno norteamericano retiró su apoyo financiero debido a la brutalidad y falta de respeto de los derechos humanos.

Por el lado europeo el esfuerzo de Thatcher por incluir una cláusula en la que el respeto por los derechos humanos debía ser un requisito para la asignación de la ayuda del Fondo Europeo para el Desarrollo en la renegociación de la Convención de Lomé en 1984, debería, a pesar de no haber tenido éxito, haber sido considerado como otro ejemplo de esta condicionalidad.

La cuestión del abuso de los derechos humanos en el contexto africano, aunque no explícitamente la cuestión de la democratización, permaneció en la agenda internacional en los años ochenta. Pero durante esa década un cambio empezó a concretarse: la condicionalidad habría de estar, luego de un breve

periodo, unida a la cuestión de la democratización –junto con la de elecciones multipartidarias– y no más exclusivamente a la de los derechos humanos.

Otro factor externo comenzó a jugar: el colapso del marxismo. Este colapso creó un nuevo mundo unipolar que acabó, como consecuencia lógica, con la Guerra Fría y su efecto en la arena africana fue determinante. Aquellos Estados africanos aliñados a la Unión Soviética se volvieron de repente huérfanos. Pero como un efecto secundario aquellos que eran prooccidentales también se transformaron en huérfanos, ya que su posición estratégica –tanto en términos geopolíticos como en lo referido a su papel en instituciones Internacionales– se había diluido en un nuevo contexto mundial de no jugadores.

Si agregamos a este fenómeno político, el hecho de que las caídas drásticas en los precios de las *commodities* corroyeron la viabilidad de la mayoría de las economías africanas, veremos cómo estas economías se convirtieron en vulnerables al FMI, al Banco Mundial y a las demandas de los gobiernos occidentales. Así, simultáneamente con las presiones internas por el cambio en constante aumento y el Nuevo Orden Mundial, sobrevinieron fuertes demandas que abogaban por ‘un mejor gobierno’ – como un fin a la corrupción–, y por una economía de mercado libre y más democratización (Decalo, 1992:18).

La comunidad internacional comenzó a inquietarse por los líderes africanos, quienes se preocupaban más por retener poder que por los intereses de desarrollo de las personas, desviando la ayuda extranjera en favor de los mismos líderes y la elite dominante.

Pero Francia, en el año 1990, hizo un gran giro en su relación histórica con el África Francófona, a la que sostenía fiscal y militarmente. François Mitterrand era por entonces el presidente de Francia y quien decidió cambiar las obligaciones incondicionales residuales que tenía con los estados–clientes opresivos del África. La nueva política de Francia para el África

francesa se delineó bajo nuevos términos en junio de 1990, en la cumbre de la francofonía en La Baule: toda ayuda futura sería condicional a la introducción de reformas democráticas básicas, con niveles más altos de subvenciones presupuestarias para aquellos que introdujeran reformas más profundas, mientras que renunciaba unilateralmente a cualquier papel militar futuro que se solicitara, basado en los existentes tratados de defensa mutua que la habían hecho intervenir en muchas insurrecciones domésticas (Decalo, 1991:155-6).

Hubo muchos líderes que por entonces no creyeron en la aplicación de semejante declaración. Uno de ellos fue Hissene Habre. Su posición estratégica contra Libia y el apoyo histórico del ejército francés le hizo creer que él no sería amenazado por el Chad del sur y rechazó cualquier tipo de reconciliación a pesar de la presión internacional por hacerlo. Pero las tropas francesas en N'djamena no intervinieron en absoluto cuando Idriss Debry entró desde la frontera sudanesa con centenares de soldados para derrocar a Habre. Otros líderes francófonos empezaron a ceder y el proceso de redemocratización fue impulsado.

Algunos otros líderes fueron bastante astutos como para comprender que las cosas habían cambiado y actuaron en consecuencia. Houphouët Boigny y Omar Bongo, en Costa de Marfil y Gabón, son buenos ejemplos de aquellos líderes que entendieron que no eran más poderosos por confrontar con el manifiesto popular. Por el contrario, ellos adoptaron la opinión y la voluntad populares como propios y abrieron el juego político a la democracia multipartidaria. La reacción y el resultado fueron diferentes a los de Habre: los dos ganaron las elecciones, permanecieron en sus puestos y levantaron las presiones internas.

En el África anglófona la mayoría de los líderes –que no fueron presionados por el Reino Unido como sí lo fueron los líderes francófonos por Francia– pretendieron evitar cualquier cambio en sus sistemas políticos mientras intentaban explicar que los Programas de Ajuste Estructural (PAE), por entonces

puestos en marcha –como la única manera de obtener apoyo financiero extranjero– no podrían llevarse a cabo con éxito sin un régimen autoritario. Pero esta vez, semejante proposición fue rechazada totalmente por el FMI, que explícitamente declaró que el mantenimiento a largo plazo de los programas de ajuste no sería posible en ausencia de determinadas “precondiciones” políticas. En otras palabras: los PAE no tendrían ninguna oportunidad de lograr el crecimiento y desarrollo económico deseados si no se lograba a priori un consenso general y legitimidad política, en otras palabras, democracia.

Así, se percibe a la democracia como proveedora de una atmósfera política que permite el desarrollo económico. Hay desde entonces una relación causal explícita entre democracia y desarrollo. El proceso que comenzó a principios de los años ochenta podría ahora ser considerado terminado. El cambio en el marco teórico fue trasladado manifiestamente a la realidad.

Un buen ejemplo de esta condicionalidad política es Malawi. El Presidente Kamuzu Banda estuvo en el poder desde su independencia en 1964 y se consagró presidente de por vida en 1971. Como en muchos otros casos, se resistió inicialmente a cualquier tipo de presión para la democratización del país. Pero la dependencia externa lo hizo vulnerable a las presiones extranjeras. En 1992 la suspensión de toda ayuda no humanitaria para inducir el régimen a realizar un referéndum sobre la modificación del sistema unipartidario por otro multipartidario, le hizo rendirse definitivamente a la opción democrática que ganó abrumadoramente e hizo que Banda realizara en 1994 las primeras elecciones multipartidarias en la vida de Malawi, ocasión en la que Banda fue derrotado por la oposición.

Como se ha visto en muchos casos, aunque no en todos, podría considerarse que la condicionalidad política ha funcionado eficazmente, considerando que las elecciones multipartidarias son el resultado exitoso de la misma.

En consecuencia, debemos concluir que el efecto de estas presiones dependió de la determinación que se impuso y de la vulnerabilidad del estado que era objeto de las presiones externas y también de la buena predisposición al cambio por parte de los detentadores del poder (Clapham, 1995:95).

## **Las reacciones de los líderes africanos ante las presiones para democratizar sus sistemas políticos**

### *Formas de cambio político*

Especialmente desde los años noventa, los cambios políticos han estado marcados por una era caracterizada por la democratización como proceso y la democracia como resultado. Sin embargo, debemos hacer una breve descripción de los diferentes modos de cambio político antes de acceder al análisis del proceso de democratización, específicamente, de cómo los líderes africanos jugaron su papel dentro del mencionado proceso.

Así podemos distinguir dos grandes modos de cambio político: por un lado, las transiciones políticas violentas y, por otro lado, las transiciones políticas dirigidas o controladas. Haremos una breve descripción de ambos.

En cuanto a las transiciones políticas violentas, podemos distinguir dos casos:

- a) el asesinato político
- b) el golpe de estado militar.

El primero es obviamente el método más violento que se usó por primera vez en Togo cuando, en 1963, el entonces presidente Sylvanus Olimpo fue asesinado, pudiendo citarse otros casos tales como la muerte de Coronel E. K. Kotoke en Ghana en 1967 o Mutala Mahoma en Nigeria en 1976, entre otros más recién-

tes como los de Rwanda y Burundi, los cuales generaron una de las masacres más impresionantes del siglo XX. En estos casos, la personalidad política más importante es asesinada pero esto no significa que el régimen corra el mismo destino.

Sin embargo, el caso más común de transiciones políticas violentas en el África independiente es el golpe de estado militar. Sin entrar en un análisis profundo de las condiciones que favorecieron la militarización de la política africana y los golpes de estado, podemos decir que el estancamiento económico o la rápida disminución en los niveles de vida, la pérdida de legitimidad política del gobierno de turno, los bajos niveles de institucionalización, los altos niveles de competencia entre las distintas facciones, las ambiciones personales de los soldados y los golpes exitosos en los países circundantes, podrían citarse como algunas de las condicionalidades para tener, al menos, un intento de golpe de estado –sea éste exitoso o no– en un determinado país.

Los contragolpes de Estado también podrían ser considerados algo así como una segunda fase dentro de este tipo de transición política. Ellos revelan profundas divisiones dentro de la jerarquía militar, lo que está reflejado en el hecho de que la mayoría de los contragolpes eran llevados a cabo por las líneas del ejército más bajas que aquéllas que iniciaron el golpe.

Aunque estos modelos de cambio político merecen una mayor explicación y estudios más profundos, considerando modelos tales como la técnica del *putsch*, y cómo algunos golpes se transformaron en los instrumentos de la reforma política –por ejemplo, J. Rawlings en Ghana–, en este artículo nos centraremos exclusivamente en el proceso de democratización, lo que significa que es tiempo de analizar las transiciones *políticas dirigidas/controladas* como un segundo modo de cambio político. Este segundo modo se refiere directamente al hecho de que muchos de los cambios políticos del África independiente pueden atribuirse a las medidas introducidas por aquellos que



detentaban el poder (Chazan *et al.*, 1992:212). Tres métodos principales pueden distinguirse: reforma; sucesión y elecciones.

La reforma tiene el propósito de cambiar las prácticas ejercidas dentro del centro político. Puede tomar la forma de un nuevo programa económico, la introducción de cambios en la ideología oficial, el diseño de nuevas técnicas de control social o el rediseño de las alianzas externas. Esto no significa que, aunque los cambios se elaboran de arriba hacia abajo, la reforma no pueda encontrar sus causas en presiones externas como aquellas hechas por los donantes internacionales. No significa tampoco que la reforma no implique un cambio en el personal. La mayoría de las veces, no sólo se usan las purgas y los cambios ministeriales para justificar los cambios, sino también para culpar a aquellos que estaban ocupando los puestos más importantes por los desastres que generaron las causas de semejante reforma.

La sucesión y el traspaso heredado involucran mecanismos que, contrariamente al caso anterior, implican un cambio en los puestos más altos mientras que el resto se mantiene inalterado. Este cambio tiene el propósito principal de no producir ninguna otra alteración en el sistema político vigente, como son los casos de Seretse Khama en Botswana, Abdel Nasser en Egipto y Samora Machel en Mozambique, o la abdicación voluntaria del titular, como ocurrió con Senghor en Senegal y Nyerere en Tanzania.

La transición política *dirigida/controlada* se refiere a aquellos que ocurrieron a través del voto. Podemos distinguir dos posiciones: la minimalista y la maximalista. La primera, se caracteriza por la concesión para la realización de alguna actividad política, aunque sin poner en riesgo la modificación del liderazgo o la administración o el régimen.

Podemos observar dentro de esta posición minimalista tres situaciones diferentes. La primera se refiere a las elecciones simbólicas –el tipo clásico de elecciones en los regímenes

unipartidistas—, en las que sólo una lista era votada tanto para el parlamento como para la presidencia, recibiendo un apoyo casi unánime. La segunda se refiere a las elecciones realizadas también en los regímenes unipartidistas, pero la diferencia aquí es que se admitía un disentimiento mínimo, si bien sólo dentro del partido gobernante, como los casos de Kenya y Tanzania. La tercera forma se refiere a lo que pasa en los regímenes pluralistas como Botswana, Gambia y Mauricio antes de 1990, donde el partido gobernante siempre ganó las elecciones transformando al sistema en un régimen unipartidista de facto.

La posición maximalista implica que un cambio real, sustantivo, puede ocurrir a través de las elecciones. Nuevamente aquí podemos observar dos tipos de elecciones. El primero es el plebiscito, a través del cual se busca la aprobación popular para los cambios constitucionales o políticos. Es el caso del plebiscito sobre la constitución republicana en Ghana en 1960 y el referéndum de Malawi en 1993 para aprobar las enmiendas constitucionales que permitieran un régimen multipartidario.

El segundo, provee mecanismos para el cambio de los detentadores del poder y sus regímenes, normalmente concomitantes con el retiro de los militares del poder o con el cambio de un gobierno autoritario por otro multipartidario. Las elecciones regulares en Nigeria —incluyendo aquellas realizadas en 1998/1999 para la designación de autoridades locales y nacionales que sucedieran al régimen de Abacha— también son un buen ejemplo de esta fase.

Pero también es representativo de las reformas políticas que se llevaron a cabo en los años noventa, donde las elecciones libres permitieron el cambio de los líderes y los regímenes a través del voto.

Nos concentraremos, de ahora en adelante, en este último tipo de transición política *dirigida/controlada*, para observar más claramente cómo se comportaron los líderes africanos frente a

las presiones de democratización de sus sociedades, intentando a su vez descubrir algunos modelos de comportamiento comunes.

### *Transición democrática*

Como se consignó anteriormente, durante los finales de los años ochenta y los noventa las elecciones democráticas fueron, en África, la forma más usual de llevar a cabo un cambio político. Pero para una mejor comprensión debemos efectuar una distinción más entre dos términos: *democratización* y *transición democrática*.

El primero se refiere a la negociación de un compromiso entre los elementos moderados del régimen y los de las fuerzas de la oposición sobre la forma y el contenido de la reforma política, en contraste con la liberalización política que se caracteriza por una serie de reformas entre las que se encuentra el levantamiento de medidas de emergencia, libertad de prensa y el sufragio universal, por citar algunas, pero bajo la ausencia de un compromiso político entre el régimen y la oposición.

De esta manera la expresión “transición democrática” se utiliza para referirse a un intervalo entre un régimen autoritario y otro democrático, lo que determina tres variantes de acuerdo a los orígenes de tal proceso:

- a) transiciones dirigidas en su mayoría por fuerzas externas,
- b) de intervención violenta de fuerzas internas
- c) transiciones generadas por una crisis interna del régimen (Healey y Robinson, 1994:128).

Dentro de las presiones internas o domésticas podemos resaltar la presión realizada por los estudiantes, los sindicatos, los intelectuales y por otros grupos que integran la llamada socie-

dad civil; el declive económico, la quiebra de las arcas del estado y la erosión de los estándares de vida. Al hablar de fuerzas externas nos referimos a la caída de los regímenes comunistas en Europa Oriental, a la consecuente finalización de la Guerra Fría y a la condicionalidad de ayuda económica hecha por los países de Occidente –incluyendo las ex metrópolis– y por las instituciones financieras internacionales como el FMI o el Banco Mundial.

Según Healey (1994:132), las transiciones democráticas han adoptado tres formas principales:

- a) las transiciones por abandono de poder, donde el régimen no tiene ninguna incidencia sobre el proceso de cambio, seguido de un desmantelamiento rápido de las instituciones políticas autoritarias y un traslado del poder a la oposición, antes o después de las elecciones;
- b) las transiciones por un traslado de poder, donde el régimen tiene un poder limitado sobre el proceso, lo que produce un compromiso en las reglas de juego que gobiernan tal transición;
- c) las transiciones en las que el régimen controla y genera las reformas, debido a la ausencia de movimientos significativos de oposición.

A pesar de ello los regímenes autoritarios han respondido de maneras diferentes a las presiones por reformas democráticas. Muchos han aceptado el principio de elecciones multipartidarias pero intentando avanzar poco en el proceso, estableciendo un cronograma fijo para la transición, como aconteció en Camerún y Congo, lo mismo que en Ghana y Tanzania aunque ellos finalmente concretaron tales reformas. En otros casos como Costa de Marfil, Gabón y Senegal, los partidos gobernantes fortalecieron su legitimidad con las elecciones multipartidarias ganando una mayoría aplastante y permitiéndoles permanecer en el poder.

Algunos otros fueron derrotados en las elecciones como son los casos de Mathieu Kérékou en Benin, Arístides Pereira en Cabo Verde, Pinto da Costa en São Tomé y Príncipe y Kenneth Kaunda en Zambia, por citar algunos. Estos casos también muestran que el resultado de tales respuestas vía elecciones también dependía de qué tan fuerte era el régimen comparado con la oposición, no en términos de votos sino en términos de “espacio político”, mantenidos por los titulares del poder para maniobrar, tanto con las presiones democráticas internas como con las externas.

Otros regímenes han buscado controlar la forma y el proceso de la reforma política con un mínimo de consulta con la oposición, de forma tal de estar en condiciones de manipular el resultado de este proceso. El caso de Nigeria durante el régimen de Babangida, con la creación de dos partidos políticos ficticios divididos por cuestiones ideológicas –a su vez muy matizadas– y no por cuestiones étnicas, religiosas o regionales, o en una menor medida, lo acontecido en las últimas elecciones, son ejemplos de esto.

La conferencia nacional, una semblanza de los Tres Estados franceses, también jugó un papel importante en varios países dentro del África francófona como Benin, Togo, Níger y Zaire, aunque aquí debe ser considerado como otro engaño de Mobutu para descomprimir las voces de la oposición que como un instrumento serio de transición democrática.

En otros países los líderes autoritarios han acudido a la violencia para detener las protestas. En estos casos, como Etiopía, Malí, Somalia y Chad, por dar simplemente algunos ejemplos, los detentadores del poder no pudieron detener las protestas de los gobernados y fueron finalmente derrocados, mientras que las nuevas autoridades se comprometieron a llevar a cabo elecciones multipartidarias ni bien alguna estabilidad política fuera alcanzada.

Finalmente varios países continuaron adhiriendo al sistema de partido único a pesar de las presiones en su contra. Sin em-

bargo luego, estas presiones hicieron que los líderes –como es el caso de Daniel Arap Moi en Kenya– abrieran sus sistemas y permitieran elecciones democráticas. Un caso especial es Zimbabwe, bajo el mando de Mugabe. El insistió permanentemente –y todavía insiste aunque con menos énfasis– en transformar a Zimbabwe en un sistema de partido único, pero los grupos de oposición, los actores externos y algunos miembros del partido gobernante ZANU–PF previnieron a Mugabe de llevar a cabo semejante giro. Así, varios regímenes, entre ellos Kenya, Zimbabwe y Senegal –hasta las recientes elecciones de marzo del año 2000 en las que la oposición triunfó en segunda vuelta luego de más de 40 años de gobierno del partido de Senghor y Diouf– podrían considerarse semidemocráticos, ya que el poder efectivo de los oficiales elegidos está limitado, hay restricciones en el funcionamiento de los partidos políticos y la transparencia de las elecciones es cuestionada.

Como se ha visto, diferentes respuestas fueron elegidas por los líderes para responder a las presiones internas. Para entender esto con mayor profundidad nos centraremos, primeramente, en el proceso de presiones y respuestas, mientras intentamos explicar más claramente los modelos expresados arriba para luego analizar algunos “casos representativos” que nos permitirán ilustrar y comprender más eficazmente los fenómenos que estamos tratando de describir.

*Protestas y respuestas: En busca de un patrón común. Los casos de Benin, Zambia y Costa de Marfil.*

Antes de empezar a analizar cualquier patrón o modelo de conducta, debemos enfatizar que este proceso de protestas y respuestas subsecuentes es algo dinámico, de acuerdo al esquema de David Easton de “input–output” y, como consecuencia, los países africanos, sus sociedades y sus líderes actuaron de una

forma tan variada que cualquier intento de búsqueda de un modelo común debe ser considerado una mera aproximación.

Así, cuando intentamos observar el principio de este proceso –a través de las protestas populares– debemos admitir que no es apropiado dar una fecha exacta, lo que es imposible debido a las diferentes realidades e historias de los estados africanos, a causa de que, como lo mencionáramos anteriormente, las sociedades africanas, al igual que cualquier otra sociedad, evolucionan como un proceso y, por consiguiente, no nos es posible dar fechas exactas.

Sin embargo, lo que podemos marcar como un punto de inicio común es el hecho que durante los ochenta una gran mayoría de estados africanos estaba viviendo situaciones semejantes: por un lado, el estancamiento económico, el declive de los niveles de vida y los elevados niveles de deuda externa eran los rasgos salientes de las economías de los estados africanos; por otro lado, los PAE fueron promovidos por el FMI y el Banco Mundial como una condición para otorgar ayudas financieras.

Como consecuencia de esto, había una fuerte decisión tomada por los líderes africanos –bajo la presión de los donantes internacionales– para reducir los déficits del presupuesto y de la balanza comercial, y esto también motivó un alza en los productos básicos como los alimentos y recortes de los salarios.

Esta acción generó el estallido de protestas populares llevadas a cabo por grupos de interés que buscaban mejorar sus condiciones de vida. Obreros, profesionales, empleados públicos y especialmente estudiantes, podrían considerarse los grupos más importantes.

La respuesta gubernamental inicial a estas protestas fue a través de actitudes inerciales del pasado: intimidación, represión y también, dependiendo de la naturaleza de la protesta, dándoles atención y soluciones parciales.

El límite estaba muy en claro: cuando las protestas se hicieron por cuestiones “materiales” –contra la rebaja de salarios,

contra el aumento de la cuota universitaria, por citar algunos— los líderes africanos derogaron las medidas anteriores y se lograron algunas mejoras. Pero cuando las protestas tenían un tono más “político”, entonces la represión fue la reacción común de los líderes africanos, como ocurrió en Kenya, Benin, Costa de Marfil, Camerún. Pero también cuando la situación económica les permitió a los líderes tener alguna capacidad de maniobra, se hicieron reuniones del Partido para mostrar su apoyo al régimen como ocurrió en los casos de Kenya, Zambia y Togo.

Este proceso del *input-output* dio otro paso más allá con la politización de demandas.

La diferencia principal por estos años era que las promesas de los líderes y la reconsideración de las medidas impopulares no eran suficientes para las demandas de muchas personas. En cambio, las personas relacionaron a la quiebra económica en sus estados con las elites gobernantes. Por consiguiente, esto condujo a las demandas de cambio político mientras que los líderes de la oposición y los disidentes adquirieron una relevancia inesperada.

En este contexto, un nuevo tema capaz de recoger el deseo de la población en contra de las elites gobernantes se hizo necesario y así fue como surgió el tema de las elecciones multipartidarias. En esta fase, no sólo los estudiantes, también los empleados públicos, los obreros, los sindicatos —como en el caso de Zambia con la Confederación de Sindicatos de Zambia y su presidente Frederick Chiluba —actualmente presidente de Zambia—, y especialmente la Iglesia —católica o de otras iglesias cristianas como en el caso de los Obispos Okullo y Muge y del Reverendo Timothy Njoya, quienes predicaron en contra de las violaciones a los derechos humanos por parte del régimen de Daniel arap Moi— se encontraron luchando conjuntamente contra los líderes africanos y sus instrumentos: el estado de partido único.

La reacción fue, obviamente, una llamada a los principios fundacionales del sistema gobernante y la inviabilidad de los sistemas multipartidarios. Pero se olvidaron de algo: casi 30 años



fue tiempo suficiente para no hacer de esas llamadas más de lo que eran: sólo palabras.

La fase final de este proceso fue la caída de los regímenes gobernantes. Se hicieron reformas políticas, pero éstas fueron encabezadas por aquellos que ya habían perdido.

En este punto tenemos que hacer notar dos conceptos importantes:

- a) Las reformas no tenían el mismo nivel de profundidad
- b) Las actitudes de los líderes africanos no tenían el mismo nivel de compromiso. Es fácil deducir que la interacción de estos puntos produjo consecuencias diferentes.

Con respecto al primero, podemos distinguir tres tipos de reformas:

- La reforma del partido en la que éste fue abierto a una mayor competencia, aunque dentro de la estructura del partido gobernante.
- La reforma administrativa, modificando el marco existente de la ley, permitiendo más libertad.
- Las reformas constitucionales, cambiando las reglas del estado unipartidista e instalando el multipartidismo y el sistema de pesos y contrapesos (Bratton *et al.*, 1992:426).

Pero la manera en que ellas fueron realizadas dependió de las actitudes, habilidades y los espacios para maniobrar que los líderes africanos tuvieron. Los líderes estaban motivados por el deseo de permanecer en el poder.

Así, las concesiones dadas a los que protestaban deben ser vistas como un movimiento que va de la reforma del partido a la reforma constitucional, lo cual significaba un movimiento que partía de un grado bajo de pérdida de poder e iba hacia un alto grado, como lo es una reforma constitucional.

Y una vez más esto dependió de las habilidades del líder. Por ejemplo, el primer estado que podría considerarse como “el pionero” en este proceso fue Benin. La habilidad de Kérékou –por no decir incapacidad– le hizo realizar un llamado a una conferencia nacional, con un gran parecido a los *Etats Généraux* franceses, como consecuencia de una muy fuerte presión popular. El pensó que semejante convocatoria alcanzaría para permitirle mantener el control de la situación pero ni siquiera fue nombrado presidente de esa conferencia, la cual se transformaría en la arena en la que las atrocidades de su régimen de diecisiete años se mostraría a todo el país.

Su caso, como el de Kaunda, demuestra que cuando los líderes subestimaron las fuerzas de la oposición perdieron el control de la situación. En cambio, casos como los de Omar Bongo o Houphouët Boigny en Gabón y Costa de Marfil, son buenos ejemplos de dirigentes que pudieron desviar el flujo de las protestas con paquetes de reformas que no sólo dejaron sin argumentos a la oposición, sino que también, permitiendo el multipartidismo y realizando elecciones multipartidarias en un tiempo fijado que no le alcanzó a la oposición para negociar, les brindaron la legitimidad de la que estaban adoleciendo.

No sólo las habilidades de los líderes por entender el momento particular que estaban viviendo sino también la cohesión de la elite, el control del ejecutivo sobre los recursos financieros y el éxito de las reformas en los países vecinos fueron determinantes en el resultado final del cambio político y, por ende, del destino de los líderes africanos.

Analizaremos ahora tres ejemplos que nos ayudarán a ilustrar, por un lado, las similitudes, de forma tal de observar cómo el patrón común descrito más arriba funcionó en estos ejemplos y, por otro, ver las diferencias entre ellos mientras intentamos darles una explicación.

De esta manera, la selección de Benin, Zambia y Costa de Marfil son convenientes para esta tarea, ya que podrían ser con-

siderados como representantes de los diferentes países teniendo en cuenta que son capaces de representar diferentes modelos según las potencias colonizadoras –franceses y británicos, aunque faltarían los portugueses–, los diferentes enfoques ideológicos –marxista–leninista, socialista y de libre mercado/pro occidental–, distintos niveles de participación popular –el estado unipartidista plebiscitario y el sistema unipartidista competitivo– y también los diferentes desempeños económicos (empresas estatales y de apoyo a la iniciativa privada). El análisis, sin embargo, no podrá ser considerado taxativo ya que para eso deberíamos haber incluido tantos casos como estados africanos.

Benin fue considerado muchas veces un modelo de transición negociada, del autoritarismo hacia los sistemas parlamentarios en África. A modo de breve introducción, podemos decir que el régimen de Mathieu Kérékou adoptó un sistema unipartidista plebiscitario de corte marxista–leninista y que su frágil economía –sólo era proveedor de *commodities*– estaba en los años ochenta pasando por un momento de privaciones, escasez financiera y pobre evolución de los estándares de vida. Esto llevó a una negociación con el FMI y el Banco Mundial para conseguir ayuda financiera externa por lo que Benin debió implementar un programa de ajuste estructural con grandes cortes del gasto en áreas, tales como bienestar social, educación y sueldos de los empleados públicos.

Como una reacción a estas medidas, a principios de 1989, los estudiantes empezaron a protestar y fueron seguidos pronto por los maestros, los profesionales, los empleados públicos y todos aquellos grupos que fueron afectados por una crisis económica profunda. Estas manifestaciones, económicas en su origen, pronto se politizaron y el principal instrumento del régimen, el estado unipartidista, fue culpado por semejante desastre y el sistema multipartidario visto como la mejor alternativa para gobernar el país.

Kérékou intentó resistir a tales presiones, pero con un virtual quiebre económico no tuvo otra opción que ceder a los pedidos para abrir el sistema político. Un instrumento fue escogido para eso: la conferencia nacional, que tenía el objetivo de juntar a “*les forces vives*”, semejante a lo que se hizo con los *Etats Généraux* durante la Revolución Francesa en el año 1789.

Si bien la convocatoria para esa conferencia fue hecha por Kérékou como una manera de descomprimir las tensiones después del fallido intento por dismantelar las demandas de la oposición durante el año anterior, la situación se tornó insostenible. Durante la conferencia en febrero de 1990, y contra el deseo de Kérékou, la televisión llevó a cabo un programa durante nueve días en vivo, donde las atrocidades y la mala administración del régimen gobernante fueron expuestas al país. Aún más: la conferencia nombró un nuevo gabinete y convocó a un referéndum para diciembre de 1990 a fin de votar acerca de la aceptación o no de un sistema multipartidista el cual obtuvo en su favor más del 90 por ciento de votos y se realizaron elecciones nacionales plurales en marzo de 1991 en las que Kérékou fue derrotado por Nicephore Soglo, recibiendo sólo el 32 por ciento de los votos.

Costa de Marfil fue considerado por mucho tiempo por las instituciones financieras internacionales un buen ejemplo al que los otros estados africanos deberían copiar. Una economía de libre mercado, de perfil exportador basado en el café y el cacao y una política prooccidental, eran los rasgos principales de este “éxito”. Pero también, un estado altamente centralizado y un sistema unipartidista basado en la prominente figura del Padre del país: Houphouët-Boigny. La mala administración, la corrupción y el personalismo comenzaron a hacer declinar la actividad económica y a aumentar los problemas financieros hacia el principio de los años ochenta, los que fueron resueltos por el FMI y el Banco Mundial con su “clásica” receta: PAE.

Durante los años ochenta esta situación fue empeorada por un marcado declive de los precios del cacao y del café y en el año 1990 un programa de austeridad y recorte del gasto fueron las medidas adoptadas así como el impuesto de solidaridad de un 10–15% a ser pagado por los empleados públicos y privados, según sus sueldos. Las centrales trabajadoras comenzaron entonces, con las protestas callejeras y las huelgas, las que se extendieron por todo el país, siendo pronto apoyadas por otros grupos: los estudiantes, los docentes e incluso la policía y los soldados. Estas manifestaciones aumentaron las demandas de adopción de derechos democráticos.

Pero contrariamente a Kérékou, Boigny no esperó a que estas demandas se volvieran incontrolables. Suspendió las medidas impopulares y abrió la arena política al sistema multipartidario. Se llevaron a cabo las elecciones nacionales en noviembre de 1990, donde él y su Parti Democratique de Côte d'Ivoire (PDCI) ganaron las elecciones fácilmente. En este caso, esta iniciativa no dejó tiempo a la oposición para organizarse y fue realmente sorprendida por los cambios promovidos por el régimen.

Otro ejemplo ilustrativo es Zambia, ex colonia británica, con una ideología socialista pero con una participación más abierta de las personas a través de un sistema unipartidista competitivo que en el campo económico, aplicó una política estatista altamente dependiente de los precios del cobre.

La mala administración y los problemas financieros no eran tampoco excepciones para Zambia. Una vez más el PAE del FMI y del Banco Mundial indujeron a un recorte de subsidios para productos básicos como el maíz, lo que llevó a un importante aumento en sus precios. La reacción se hizo notar a través de protestas callejeras y de la violencia en las ciudades principales del país, lo que motivó a Kaunda a suspender tales medidas las que, después de un breve período, se adoptaron nuevamente, generando la misma reacción popular.

Como en los casos anteriores, las demandas económicas derivaron en demandas políticas que tuvieron su base en una tradición arraigada y duradera vía organizaciones tales como los sindicatos o las asociaciones estudiantiles.

Aunque Kaunda siempre intentó cooptar al Congreso de Trabajadores de Zambia (ZCTU), éste se alió al Movimiento de oposición para la Democracia Multipartidaria (MMD) y el líder de ZCTU, Frederick Chiluba, se convirtió en el candidato presidencial del MMD. Las presiones contra Kaunda y su sistema unipartidista fueron tan grandes que formó su Partido de la Independencia Nacional Unido (UNIP), pidió por la cancelación de un plebiscito sobre la adopción del sistema multipartidario y que se realizaran directamente las elecciones nacionales multipartidarias. Los resultados de esta elección fue una derrota clara de Kenneth Kaunda en manos de Frederick Chiluba en octubre de 1991.

¿Qué nos dicen estos tres casos sobre la existencia de un patrón de conducta común de los líderes africanos? Si observamos el proceso de protestas y las reacciones de los líderes veremos que, en estos tres casos —lo que puede extenderse al resto de los casos africanos—, las primeras protestas, no importa por quienes hubieran sido organizadas, fueron causadas por medidas impopulares adoptadas por la elite y que tenían sus raíces en la mala administración y en el autoritarismo canalizados a través de su máxima invención política: el estado de partido único. Así, el primer punto en común podría ser el hecho que los líderes africanos originaron su propia “desgracia política” no sólo debido a la consecuencia de un régimen autoritario sostenido largamente en el tiempo sino también porque ellos sintieron que, cuando introdujeron las medidas de austeridad sugeridas por los organismos internacionales, no tendrían que pagar ningún precio por tales decisiones impopulares. En otras palabras, no pudieron entender que ellos estaban actuando en un proceso de *input*—

*output*, e hicieron caso omiso a los cambios en el escenario político internacional.

Después de que las medidas impopulares fueron tomadas, las protestas fueron la fase siguiente. El estancamiento económico, cuando no la bancarrota, fueron determinantes al no proveer del espacio para absorber ningún otro ajuste.

Pero los cambios en el escenario internacional, sumados a los grupos prodemocráticos internos, también fueron importantes para transformar las demandas “sólo económicas” en demandas políticas lo que unió a la oposición tradicional con los nuevos grupos de descontentos: la democracia multipartidaria.

En esta fase podemos ver que los líderes africanos tenían otro patrón común: mientras las protestas permanecían en el campo económico, ellos intentaron hacer más presión sobre la oposición para poder superar la resistencia inicial pero fallaron, lo que condujo a la politización de las demandas.

Cuando la politización de las demandas ya se había concretado, podemos dividir a la reacción de los líderes africanos en dos grupos claramente definidos:

- a) El que, después de tomar conciencia de que la situación y los actores habían cambiado, cambiaron sus actitudes.
- b) El grupo de líderes que no cambió sus actitudes luego de interpretar la realidad de forma equivocada.

No estamos diciendo que un grupo quiso mantenerse en el poder y el otro no, porque eso no es verdad. La diferencia entre los dos grupos radica en el hecho de que algunos líderes comprendieron que las circunstancias habían cambiado y que si ellos no se adaptaban a este nuevo ambiente también se volverían parte del pasado. Houphouët Boigny corresponde al primer grupo, pues entendió que oponerse a la población habría sido fatal. Así en cambio, se tornó en un apóstol de la democracia

multipartidaria y convocó a elecciones generales de una forma tan rápida que paralizó a la oposición. La situación evolucionó de una manera tan irónica que cuando los partidos de la oposición pidieron un retraso en el cronograma electoral fijado, Boigny reaccionó diciendo que la democracia multipartidaria era tan necesaria que el país y la sociedad no estaban en condiciones de perder más tiempo.

El segundo grupo está formado por aquellos que, en el momento mismo en que la protesta fuera politizada, intentaron superarla con la herramienta tradicional: la represión. De hecho, el error político principal fue subestimar la fuerza de la oposición.

Así, cuando intentaron poner todo bajo control ejerciendo más presión sobre la población, sus sistemas simplemente se quebraron. Semejante ruptura también significó que fueran desplazados de los puestos principales de decisión política. Los casos de Kaunda y Kérékou son excelentes ejemplos de esto. Pero también los casos de Mengistu en Etiopía, Banda en Malawi, Eyadema en Togo, Sassou Nguesso en Congo y Paul Biya en Camerún, aunque ellos resistieron mucho más a las presiones populares intentando manipular las transiciones políticas.

Este análisis sobre la transición democrática en los distintos casos africanos nos conduce, a los efectos de culminar con un análisis omnicompreensivo de la realidad política del África independiente, a versar ya no sobre los patrones de conducta en el período de redemocratización, sino sobre el debate tradicional acerca de la viabilidad de la democracia en el sistema político africano, de forma tal de lograr una visión más clara sobre las perspectivas de la democracia en el continente.



## ¿Es la democracia occidental un modelo viable para África?

*Democracia: un concepto, muchos significados.*

Ha sido largamente admitido que el derrumbe del Estado de partido único, junto con el fin de la Guerra Fría y la caída de los regímenes autoritarios de Europa Oriental, fueron las causas principales para una nueva era en el continente africano.

A fines de los años ochenta y principios de los noventa, se presentó una nueva oportunidad para los países africanos y sus sociedades: experimentar el sistema democrático. Esto también implica que el debate relacionado con la viabilidad de la democracia en África se ubique una vez más como tema principal de la agenda.

Sin embargo, no podemos ir más allá sin analizar el concepto de “democracia”, ya que a este concepto pueden dársele diferentes significados, lo que, por consiguiente, influirá en las distintas posiciones tomadas frente a la discusión acerca de si la democracia liberal es conveniente y viable para África, o no.

Seguidamente, para ilustrar este punto, podríamos dar un significado literal al término democracia, entendido como “el gobierno de las personas, más que de cualquier facción, clase o interés. Es sinónimo de gobierno popular y como tal es diferente a gobierno de uno –monarquía o autocracia–, o varios –aristocracia y oligarquía–” (Healey y Robinson, 1994 :162).

En Occidente la democracia se relacionaba más con promover la responsabilidad de los gobernantes ante sus gobernados a través de pesos y contrapesos. En una fase más tardía –como democracia liberal– se la entendió como una forma de gobierno donde los poderes gubernamentales eran limitados por la ley y los ciudadanos disfrutaban de libertad de asociación para competir por los puestos políticos en elecciones libres realizadas a períodos regulares, también ligada al sufragio universal y a la igualdad ante la ley (Healey y Robinson, 1994 :162).

Sin embargo, la definición operativa de democracia encuentra sus variedades sustantivas y minimalistas. Mientras el último establece que las leyes y los procedimientos, tal como se encuentran en las constituciones y se aplican en las instituciones públicas, son necesarios y suficientes para la democracia, el primero establece que, aunque estas leyes y procedimientos sean necesarios, no son suficientes para la democracia y, por consiguiente, hay requisitos más sustanciales, tales como el imperio de la ley, el respeto por las libertades civiles y políticas, la responsabilidad de los que gobiernan ante los gobernados –enfoque institucional–, ciertos requisitos económicos y sociales –enfoques sostenidos por el determinismo económico y por el socioestructuralismo respectivamente– a la hora de garantizar la consolidación de una democracia (Breytenbach, 1996 :14)<sup>1</sup>.

Vayamos entonces a analizar el debate sobre la viabilidad de la democracia liberal en África.

1. Antes de entrar en el debate sobre la viabilidad de la democracia liberal en África, es necesario profundizar sobre los diferentes enfoques o escuelas de pensamiento nombradas anteriormente. Empezando por los institucionalistas, debemos considerar a Robert A. Dahl como uno de los representantes más importantes de esta escuela. Siguiendo el enfoque de la misma, Dahl define un nuevo concepto llamado “*poliarquía*” que contiene tres elementos principales:

- competición para el poder del gobierno.
- participación política en la selección de los líderes y las políticas.
- libertades civiles y políticas.

Según el concepto de Dahl y dentro del debate actual sobre la democracia en África, (Diamond et al.), establece que la democracia es un sistema político separado y por fuera del sistema económico y social al que se une. En otras palabras, debe separarse tanto a la democracia económica como a la social de la estructura gubernamental. Así, la democracia se refiere a un sistema de gobierno en el que se encuentran tres condiciones esenciales: “competencia extensiva y significativa entre los individuos y los grupos organizados –especialmente partidos políticos– en relación a todas las posiciones efectivas del poder gubernamental, en elecciones regulares libres y limpias, tal que ningún grupo social mayor –adulto– sea excluido y un nivel de libertades civiles y políticas –liber-

*Democracia en África: un debate tradicional.*

Aunque la democracia es, ahora, el tema por excelencia en la agenda política africana, es cierto que no es un nuevo tema de debate. Ha habido un debate tradicional en esta materia,

---

tad de expresión, libertad de prensa, libertad para formar y unirse a organizaciones— suficiente para asegurar la integridad de la competencia política y de la participación” (Diamond et al, 1988:xvi). Aunque este enfoque ha sido muy útil en el análisis de la democracia en África, hubo también otra escuela, la del determinismo económico que declaró que una democracia consolidada requiere condiciones socioeconómicas favorables. Samuel Huntington y Adam Przeworski podrían considerarse autores adherentes a este enfoque, estableciéndolo incluso en términos del ingreso *per capita*. Este último fue más allá y determinó que las perspectivas para las nuevas democracias no son buenas si tienen un ingreso *per capita* de US\$ 1000 o menos. De esta manera, sería contradictoria la afirmación que establece a la India como una de las pocas democracias consolidadas ya que ésta tiene un ingreso inferior a los US\$ 1000. En este caso, una perspectiva más amplia nos muestra que desde los finales de los sesenta hasta las ochenta, el problema del desarrollo económico era tema principal de la agenda. Esto implicó que se viera a la democracia como un instrumento para el desarrollo — “el estado desarrollista” era el tema principal de análisis —, mientras que la democracia era considerada sólo un instrumento subsumido dentro de los problemas del desarrollo. Richard Sklar podría considerarse uno de los mejores exponentes de esta escuela de pensamiento. Finalmente, debemos mencionar el enfoque dado por el estructuralismo social. Todos los pensadores de esta escuela mencionan que las democracias sólo pueden sobrevivir cuando las condiciones son favorables. Mientras muchos de ellos argumentan que la democracia raramente existe sin capitalismo (Barrington Moore), focalizándose en la clase media como indispensable para el éxito democrático, algunos otros (Rueschemeyer, Stephens) hablan sobre la *petite bourgeoisie*, junto con los grupos obreros, como las fuerzas más pro-democráticas de la sociedad; mientras que otros —Naomí Chazan y Jean-François Bayart— ponen énfasis en la importancia de una sociedad civil independiente en la fabricación de una democracia y en la importancia de la homogeneidad étnica para el orden político en los estados nacionales. Aunque el concepto de democracia, el énfasis en las condiciones necesarias para un proceso de democratización exitoso y la consolidación democrática sean tan ricos como discutibles, no proseguiremos en el desarrollo teórico por cuanto va más allá del alcance de este ensayo.

donde las opiniones escépticas al éxito de la democracia en África prevalecieron. Podemos distinguir algunos de estos argumentos como culturales, sociopolíticos y económicos.

Los culturales enlazan el destino de la democracia en África con el éxito de la imposición de un concepto extraño. África tiene su propia y única historia y tradiciones y la introducción del concepto de la democracia violaría la integridad misma de la cultura africana. Esta fue la visión de los líderes independentistas africanos.

Los sociopolíticos argumentan que esa democracia gira en torno al pluralismo social de las sociedades africanas, ahondando los conflictos étnicos. Este argumento se asemeja a la convocatoria hecha en favor del régimen de partido único para los nuevos estados independientes africanos que necesitaban propender a la unidad nacional que no podría conquistarse sin un gobierno firme, es decir, sin el Partido de Estado. En otras palabras, la democracia no sólo era algo inconveniente sino contrario a la unidad nacional.

Los económicos son los que unen la democracia con el desarrollo económico. Como también era muy común que se dijera durante la era de la post-independencia, el desarrollo, no la democracia, era el problema principal a discutir. Bajo este marco teórico, la democracia sólo podría lograrse “si y sólo si” el desarrollo se hubiera alcanzado antes. En este contexto África, en su situación subdesarrollada, necesitaba pensar sobre la educación, el desarrollo de una infraestructura, la salud, la lucha contra el hambre, en lugar de pensar en la democracia. Estos argumentos estaban extendidos no sólo dentro de las elites africanas sino también en la arena internacional, aunque estaban sesgados. Pensar que culturalmente la democracia es tan sólo una invención occidental es un concepto erróneo. Estamos cometiendo un grave error si suponemos que los conceptos inherentes a la democracia, tales como participación y responsabilidad en los actos de gobierno, no forman parte de las culturas

africanas. Tenemos un claro ejemplo en el que se muestra esto: el conocido *kgotla* de la cultura *Tswana*, en el que podemos ver no sólo participación y equilibrio de poderes sino también el consenso, como partes esenciales de esta institución africana.

Si hablamos sobre democracia como fenómeno que confronta con la unidad nacional o que ahonda las diferencias étnicas, debemos considerar que esos regímenes, que eran la alternativa “africana” a la democracia, fueron realmente aquellos que se aprovecharon de estas diferencias para su propio provecho, como la elite gobernante, quien justamente politizó estas diferencias. Por otro lado, la existencia de diferencias étnicas no significa *per se* un conflicto étnico. Y mientras que es cierto que dentro de un régimen democrático los grupos diferentes intentarán manifestar sus desventajas y exigir para sí las soluciones, también lo es que es dentro de un régimen democrático, donde esas desventajas se superaran por cuanto el consenso general es una de sus reglas prevalecientes.

Finalmente, debemos centralizarnos en el argumento “desarrollista” en contra de la democracia en África. Tres décadas de estrategia africana del tipo “el desarrollo primero, la democracia después” claramente muestra que ni el desarrollo ni la democracia se lograron en África. Por el contrario, el autoritarismo y la bancarrota fueron la regla más que la excepción.

De esta forma, esto no se debe evaluar como una cuestión de “desarrollo *versus* democracia” sino de “democracia más desarrollo”. Claude Ake comenta: “el tema principal no es si es más importante comer bien que votar, sino quién tiene el derecho para decidir qué es más importante” (Ake,1991 :35)<sup>3</sup>.

El resultado de tres décadas de autoritarismo está bastante claro en el sentido de que si la democracia no fuera conveniente para la realidad africana, las alternativas propuestas tampoco. Pero un punto debe enfatizarse a esta altura: a pesar de contadas excepciones, la democracia nunca se instaló seriamente en la política africana. Por ello, no podemos hablar propiamente

te sobre el hecho de que la democracia no es viable para África ya que nunca hubo un esfuerzo serio por vivir bajo los valores democráticos.

Esta situación, sin embargo, se modificó radicalmente a finales de los años ochenta y principios de los noventa. La democracia fue instalada como el tema más importantes dentro de la política africana.

*La democracia y África en los 80's: una nueva agenda.*

A partir de mediados de los años ochenta el colapso estatal africano era inevitable. Los índices sociales mostraban indicadores similares a los de tres décadas atrás, cuando no peores. Por entonces el Banco Mundial comenzó a presionar para una mejor administración, siendo para ello uno de los medios los llamados Programas de Ajuste Estructural (PAE), los cuales consistían en una serie de medidas tendientes a lograr el equilibrio fiscal y la privatización de las empresas estatales. En abril de 1990, durante el encuentro del Comité del Banco Mundial que se desarrolló en Washington, un nuevo documento declaró que la crisis africana era una cuestión de gobierno.

Lo que debe enfatizarse es que desde ese momento la democracia y no el desarrollo figuraba como prioridad en la agenda, ya que la relación entre ellos cambió; al mismo tiempo también se modificó el debate sobre la viabilidad de la democracia en África.

A este respecto debe notarse que la democracia como concepto, democratización como proceso de cambio político y consolidación democrática no eran el producto de la vitalidad de las instituciones de base africanas que estaban creciendo en una forma paralela a las instituciones estatales predatoras como una manera de vida asociativa. Esto no significa que estas instituciones de base no fueran de ninguna importancia para las per-

sonas africanas pero en cambio, sí, que no hay correlación necesaria entre ellas y democracia. Como en Kenya, por dar simplemente un ejemplo, muchas de estas organizaciones se aislaron y no se agregaron a los niveles organizacionales más altos en donde pudieran tener oportunidad de ser influyentes. Lo que es más, normalmente se les da a las personas algún espacio político local para separarlas de la participación a nivel nacional.

Otro concepto erróneo es el que sostiene la relación entre desestatización y democratización. Aunque éste es uno de los rasgos más importantes de las agencias financieras internacionales, un Estado pequeño no significa intrínsecamente un Estado o eficaz o respetuoso de los derechos individuales. La democracia no es una cuestión de un Estado débil o pequeño sino de uno eficaz, responsable y participativo.

El punto principal en el debate sobre la democracia en África en los años noventa debe enfocarse en cómo se la consigue. Por eso entendemos que la democracia y el proceso de democratización no fueron consecuencia de una “conciencia africana” sobre ese problema sino la consecuencia de una “imposición” de los países donantes de Occidente y de las instituciones de Bretton Woods. En suma, el proceso de democratización en África fue el producto de lo que Clapham ha llamado *condicionalidad política*, más arriba comentado.

Así el debate es, una vez más, sobre la democracia y África pero con dos focos/críticas diferentes. El primero se refiere a la manera en cómo se impone la democracia en África. Esto significa que después de todo, la democracia es en África como un producto de “la extorsión” de los gobiernos occidentales que quieren imponer sus valores a los países que debido a sus problemas financieros no tienen ninguna otra oportunidad más que la de aceptar las condiciones draconianas del poderoso. Estrechamente relacionado con esto está el tema del tiempo. Por eso queremos decir que la democratización no es una cuestión de tiempo de los africanos sino de los países occidentales y de las

instituciones de ayuda financiera. Como pasó en Costa de Marfil y Gabón, las elecciones multipartidarias se realizaron como consecuencia de las presiones internacionales e internas, pero el hecho que “cuanto antes, mejor” hizo que los detentadores del poder ganaran las elecciones, ya que la oposición no tuvo tiempo suficiente para participar en las elecciones de manera adecuadamente organizada. Una pregunta debe hacerse: ¿Fueron Costa de Marfil y Gabón más democráticos después de las elecciones?. Parece que, aunque las elecciones fueron realizadas, nada ha cambiado demasiado.

El segundo se refiere a cómo la condicionalidad debería tratar algunos casos como la experiencia de J. Rawlings en Ghana o Museveni en Uganda. En estos casos no sólo el desempeño económico es bueno sino que otros indicadores como la libertad de prensa, la libertad de asociación y las libertades sociales y políticas –por citar algunos– son más altas o mejores que aquello mostrado por países considerados democráticos, acorde a los conceptos occidentales.

Contrariamente a la versión “estandarizada” de democracia occidental, Ghana, hasta 1992 y Uganda hasta estos días, no realizaron elecciones multipartidarias. ¿Deben ser castigados por ello? En ese caso ¿por qué? o ¿por qué no, también, esos países que tienen peores indicadores?

La asociación dada por los países occidentales entre las elecciones multipartidarias y la democracia, realmente es el eje principal del debate actual. En tanto y en cuanto el realizar elecciones multipartidarias sea la llave para conseguir ayuda financiera y estabilidad política, un viejo preconcepto permanece: el que dice que los africanos no pueden encontrar por sí mismos las soluciones para sus propios problemas.

Lo que parece ser evidente, así, permanece inadvertido: las instituciones occidentales no son necesariamente aplicables ciento por ciento a África. Pero al mismo tiempo, esto no debe verse como algo que establece que la democracia o algunas ins-



tituciones occidentales o de países en desarrollo sean incompatibles con África. Al contrario, debe analizarse significando que la democracia también es aplicable en África, con las instituciones elegidas por los mismos africanos y dentro del tiempo establecido por ellos. En otras palabras, mientras por un lado los países occidentales dicen que la democracia es la verdad y sus instituciones son la única manera para lograrlo, por otro lado, algunos otros –africanos y no africanos– insisten en que si bien ellos están de acuerdo en lo que a “verdad” se refiere, quieren ser ellos mismos quienes escojan la mejor manera para conseguirlo, según sus circunstancias específicas.

## Conclusión

Al momento de la independencia los estados postcoloniales adoptaron las instituciones liberales occidentales para gobernar sus vidas políticas. Luego de un par de años los líderes africanos usaron dos métodos para dejarlas de lado: el partido de Estado y el golpe de estado militar.

El primero fue un método que puede describirse como una consecuencia “natural” del estado colonial anterior. Después de un período “antinatural” de democracia, los líderes africanos adoptaron estos nuevos fenómenos que reforzaron el sesgo a favor del sector urbano, la concentración de poder en el ejecutivo, donde el nivel nacional era completamente prominente sobre los niveles regionales y locales. Este proceso que llevó al autoritarismo, se hizo en nombre de dos objetivos principales: una rápida modernización en la esfera económica y la unidad nacional y la estabilidad política en la esfera política. De hecho deberíamos agregar un tercero: un compromiso, no declarado por parte de los líderes carismáticos, de mantenerse en el poder.

Así, el partido único fue el método ideal para lograr tales objetivos, si bien no había un único modelo. Mientras Costa de

Marfil y Kenya adoptaron una orientación en pro del mercado y de la empresa privada, algunos otros como Zambia, Tanzania, Malawi, adoptaron un enfoque socialista y otros como Togo, Benin, Etiopía, adoptaron uno marxista-leninista.

Al mismo tiempo, la participación no era la misma para todos ellos. Mientras Gabón y Zambia adoptaron la participación del tipo plebiscitaria, Senegal, Tanzania y Kenya aceptaron un rango más amplio de disenso, aunque siempre dentro del partido gobernante.

El disenso fuera del partido se consideró, de este modo, amenazante para la unidad nacional y la estabilidad política. Por consiguiente, se adoptaron muchos mecanismos para neutralizar a la oposición, tales como impedimentos legales, la cooptación, persuasión, la disuasión y también la represión violenta cuando los anteriores no tuvieron éxito.

Esta política represiva reforzó los arsenales militares quienes, de repente, no sólo se hicieron nuevos actores sino también los más importantes. Aunque no todos los intentos de golpe tuvieron éxito, el golpe de estado militar fue la forma en que los líderes políticos africanos encontraron la falla de las instituciones post-coloniales, cuando los conflictos interiores, el fracaso económico, la corrupción, el nepotismo y las leyes represivas paralizaron a los gobiernos y provocaron diferentes grados de descontento popular.

A pesar del hecho de que el último era algún tipo de contestación a las situaciones generadas por el anterior –lo que no implica que éste fuera el caso en todos los países africanos ya que Zambia, Malawi, Kenya podrían considerarse ejemplos de excepciones –, los dos deben analizarse como parte del mismo proceso: un constante movimiento de las sociedades y las instituciones políticas africanas evolucionaron hacia el autoritarismo.

Durante los años ochenta y los noventa, los estados africanos experimentaron un proceso de redemocratización. Al bus-

car explicaciones sobre cómo ocurrió esto, observamos que había una interacción entre varios factores los cuales podrían distinguirse según el criterio que considera dónde fueron originados. De este modo podemos observar factores internos y externos.

En este ensayo pusimos especial énfasis en los últimos. Podríamos identificar como factores externos, el cambio del escenario internacional a través del colapso del marxismo y el fin consecuente de la Guerra Fría, una caída significativa en los precios de los productos primarios y la influencia ejercida por las organismos financieros Internacionales y por los gobiernos occidentales a través de la ayuda financiera. Esto llevó a un nuevo concepto instalado por Clapham: el de condicionalidad política, el cual expresó la situación en la cual el país tenía que aceptar los deseos externos para conseguir, básicamente, la ayuda financiera suficiente para sostener una economía en bancarrota.

Para entender mejor esto, podríamos hacer un análisis de dos aspectos del mismo hecho: el primero, relacionado con los cambios introducidos en el marco teórico. Aquí podríamos ver cómo al momento de la independencia, los líderes africanos pusieron un gran énfasis en el desarrollo, mientras que la democracia sólo fue considerada una consecuencia de largo plazo si y sólo si el desarrollo se hubiere logrado primero. Pero desde los años ochenta esta óptica cambió completamente y fue sostenido lo inverso. La democracia no era solamente algo deseable sino una condición necesaria para el desarrollo.

Dado este nuevo marco teórico, el desafío restante consistía en cómo llevarlo a cabo. Como ya se explicó, se contaba con antecedentes sobre la condicionalidad de la ayuda a cambio de respetar los derechos humanos. Pero fue luego de la interacción de las fuerzas externas más arriba expresadas, en los años ochenta, que esta condicionalidad no sólo se volvió una regla establecida explícitamente. Primero fue Francia en 1990 durante el

encuentro de la francofonía *de La Baule* y luego el Banco Mundial y el FMI quienes ejercieron esta nueva condicionalidad adoptada en la política africana.

Debe enfatizarse, sin embargo, que una gran confluencia entre fuerzas externas e internas, a través de los grupos pro democráticos, la prensa, los estudiantes, los sindicatos, las iglesias, hizo que el proceso de redemocratización se transformara en realidad.

No obstante eso, este proceso no se desarrolló sobre un camino llano. Los líderes africanos intentaron, como primera reacción, usar los “viejos” métodos: cooptar pero especialmente reprimir. En cuanto las demandas fueran politizadas –lo que generalmente ocurrió en un corto plazo después del comienzo de las protestas populares– podemos observar la formación de dos grupos: por un lado, aquellos líderes que subestimaron a la oposición y el nuevo clima internacional, continuando con su oposición sistemática a los cambios, y negando el sistema multipartidario o “aceptándolo” sólo en sus discursos como una manera de retardar su implementación hasta que las protestas se tornaran insignificantes o para darles el tiempo suficiente a fin de manipular y atormentar a los líderes de oposición para ganar las elecciones. Los que más radicalmente se opusieron a las demandas, más rápidamente fueron derrocados. Kérékou en Benin fue el primero pero no el único de este grupo.

Aquellos que fueron lo suficientemente inteligentes como para entender que estaban enfrentando algo nuevo, fueron los que rápidamente anularon esas medidas que provocaron semejante reacción popular. Y fueron aún más allá: modificaron los regímenes vigentes a fin de ganar legitimidad a través de las elecciones multipartidarias. Houphouët Boigny y Bongo en Costa de Marfil y Gabón son ejemplos perfectos de este grupo de oportunistas.

De hecho, lo que observamos claramente es que la diferencia principal entre estos dos grupos no se basa en su compro-

miso democrático ni en su cambio de postura después de ver las miserias de sus regímenes ni tampoco en su destino; en realidad, todos quisieron mantenerse en el poder sin importar los medios para ello. La única diferencia entre ellos se basa en el hecho que algunos no comprendieron que el mundo había evolucionado en un cierto sentido, mientras que los otros fueron lo suficientemente estratégicos como para entender que las cosas podían permanecer iguales, aunque por métodos diferentes.

Finalmente, no habría ningún análisis completo de la política africana si no incluyéramos el debate sobre la viabilidad de la democracia liberal en África. Este debate no es nuevo pero sí las circunstancias bajo las cuales ahora se realiza.

En los primeros años de independencia africana había un sólido acuerdo en que el desarrollo era el principal compromiso del estado africano para que se le permitiera ser parte del mundo desarrollado e industrializado y ese desarrollo debía lograrse en un corto plazo. Para eso, el debate instalado por ellos sobre cómo conseguir semejante desarrollo se focalizó en la que fue considerada una de las contribuciones más importantes de los países africanos a la política: el partido de estado. Esto no sólo significó que la unidad nacional, y así el desarrollo, debían lograrse a través del mismo —cuando se suponía que contenía la fuerza centrífuga; los conflictos étnicos, lingüísticos, políticos e ideológicos—, sino también que las instituciones occidentales eran entes extraños para el ambiente africano ya que exacerbaban la desunión y las demandas de los distintos grupos atentaban contra la unidad nacional.

La falta de estándares económicos básicos podrían considerarse uno de los argumentos expuestos por los deterministas económicos como el principal escollo para la democracia. Pero casos como Gambia, Botswana e incluso Sudáfrica, con grandes desigualdades entre su población, podrían ser contraejemplos para esta posición.

Es más, tres décadas de independencia no pudieron mostrar que la democracia no es conveniente para África pero sí, en cambio, que las experiencias vividas durante tal periodo –bajo el partido único o con los militares– fueron completamente inútiles y contraproductivas para los Estados y las personas africanos.

La lección de este período debe ser clara: ningún determinismo, ni social ni económico, es aplicable a África. En otras palabras, a pesar de los argumentos teóricos, la realidad africana podría mostrar que la democracia no tiene, probablemente, un buen desempeño –con contadas excepciones– pero no debido a ella sino a que no ha habido ningún compromiso serio para llevarla a la práctica.

Durante los años ochenta el debate recomenzó, pero entonces no era una cuestión de “unidad nacional *versus* desunión nacional”, o un problema de falta de condiciones económicas, ya que desde entonces se vio a la democracia como una condición *sine qua non* para lograr el desarrollo. El punto discutible entonces fue el sistema multipartidario –como en los países occidentales– contra las alternativas africanas a las instituciones occidentales, si bien esta vez ambos bandos adoptaron como válidas las instituciones occidentales. La diferencia permaneció en cómo conseguirlo.

¿Hay sólo una manera, la occidental, para lograr la democracia? ¿Por qué no puede África probar seriamente su propio método para alcanzarla, respetando los principios básicos de responsabilidad, libertad, derechos humanos y participación popular?. Como Adedeji claramente declaró: “La democratización en África sólo será sustentable y creíble si viene como una parte integral de la transformación de las estructuras políticas y socio–económicas del continente. Soluciones rápidas y atajos, o cualquier intento por imitar modelos extranjeros inapropiados, serían ejercicios fútiles. La nueva ética africana democrática, transformativa por la que yo estoy abogando no puede ser de-

sarrollada a través de otros en nombre del pueblo africano, sino sólo por los mismos africanos, actuando a la luz de sus propios valores, percepciones, preocupaciones y aspiraciones. Sólo las personas pueden llevar el proceso hacia adelante” (Adedeji, 1994 :127).

También es verdad que la democracia, como Nyerere decía, “no es como la Coca-Cola”. Sin embargo, la democracia liberal no es contraria a la realidad africana. Los pesos y contrapesos también están arraigados dentro de las culturas africanas. El punto es, por un lado, que los africanos pueden comprender esto sin necesidad de que sufran una condicionalidad extranjera y, por el otro, que ésta no es la única respuesta viable a los problemas africanos.

Las perspectivas acerca de la consolidación de la democracia en África son variadas. Si bien importantes avances se lograron en la región austral en donde la caída del régimen del apartheid en Sudáfrica influyó positivamente en el establecimiento de una búsqueda de consenso para las soluciones de las controversias regionales y para la adopción de la democracia como forma de regir a sus sociedades, como así también el reciente triunfo de la oposición por primera vez en más de 30 años en las elecciones abiertas de Senegal, el traspaso del poder de manos militares a civiles en Nigeria la realización de nuevas elecciones presidenciales en Mozambique, Namibia, Botswana, Seychelles, entre otros, sirve como muestra significativa de que el sistema democrático está tomando fuerza en el continente.

Sin embargo, el reciente golpe de estado en Costa de Marfil –país que bajo un halo pluralista seguía aplicando las viejas políticas– sumado al de la República Popular de Congo, las masacres de Rwanda y Burundi –que no logran aún consolidar un sistema político estable y democrático–, los permanentes combates entre UNITA y las fuerzas gubernamentales en Angola –los que se extendieron al norte de Namibia –, la inestable situación de Sudán, Liberia, Sierra Leona y la República Demo-

crática de Congo, nos lleva a pensar que la inestabilidad política en el continente africano va conformando regionalizaciones bien delimitadas con la clara conformación de dos grupos: uno, que contiene a aquellos países que lograron una estabilidad política, los cuales estarán en condiciones de sumarse –aunque desde una posición periférica– al nuevo escenario mundial globalizado, y otro, que contiene a aquellos que siguen penando las consecuencias de la política colonial que los formó.

Muchos han dicho que el siglo XXI es el del renacimiento africano. Debería entenderse pues que dicho renacimiento no será posible para todos.

## Referencias

- ADEDEJI, A. 1994. *An alternative for Africa*. *Journal of democracy*. Vol. 4, n° 5. 119–131.
- AKE, C. 1991. *Rethinking African democracy*. *Journal of democracy*. Vol. 2, n° 2. 33–44.
- ALMOND, G A. & BINGHAM POWELL, G. (Jr). 1991. *Comparative Politics Today. A World View*. 5th Ed. New York: Harper Collins Publishers.
- ALLEN, C., BAYLIES, C. & SZEFTTEL, M. 1992. *Surviving Democracy?*. *Review of African political Economy* N° 54, 3–10.
- BARSCHE, R L. 1992. *Democratization and Development*. *Human Rights Quarterly*. Vol 14, 120–134.
- BEETHAM, D. 1994. *Conditions for democratic consolidation*. *Review of African political economy*. N° 60. 157–172.
- BRATTON, M & VAN DE WALLE, N. 1992. *Popular protest and political reform in Africa*. *Comparative politics*. Vol. 24, n° 4. 419–442.
- BRATTON, M. & VAN DE WALLE, N. 1994. *Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa*. *Comparative politics*. Vol. 24, n° 4, 419–442.



- BREYTENBACH, W. 1996. *Democratisation in Sub-Saharan Africa : transitions, elections and prospects for consolidation*. Pretoria : Africa Institute of South Africa.
- CALVOCORESSI, P. 1989. *Independent Africa and the World*. 4th Ed. New York: Longman Group Ltd.
- CHAZAN, N. 1989. *Planning Democracy in Africa: A comparative perspective on Nigeria and Ghana*. Policy Sciences. N° 22, 325–357.
- CHAZAN, N., MORTIMER, R., RAVENHILL, J. & ROTHCHILD, D. 1992. *Politics and society in contemporary Africa*. Boulder, Colorado : Lynne Rienner.
- CHIKULO, B C. 1993. *Democracy and development in Africa: problems and prospects*. Mphatlalatsane. Vol 3, N°1. 41–45.
- CLAPHAM, C. 1995. *Political conditionality and structures of the African State*. Africa Insight. Vol 25, n° 2, 91–97.
- CORNWELL, R. 1996. *Africa Focus*. Africa Insight. Vol. 26, N°2, 189–193.
- DECALO, S. 1991. *Back to square one : The re-democratisation of Africa*. Africa Insight. Vol 21, n° 3. 153–161.
- DECALO, S. 1992. *The process, prospects and constraints of democratisation in Africa*. African Affairs. Vol 91. 7–35
- DIAMOND, L. LINZ, J & LIPSET, S. 1988. *Democracy in developing countries*. Vol 2 (Africa). Boulder, Colorado : Lynne Rienner.
- ESTERHUYSEN, P. 1987. *Los Monopolios del Poder Político en Africa. Sudáfrica Informa*, N° 28, Noviembre, Reproducido de Africa Insight, Vol. 17, N° 1. Chile: Sección de Información de la Embajada de Sudáfrica en Santiago de Chile.
- FORREST, J B. *The Quest for State Hardness in Africa*. Comparative Politics. July 1988. 423–442.
- GOOD, K. 1997. *Realizing Democracy in Botswana, Namibia and South Africa*. Pretoria: Africa Institute of South Africa.
- HARSCH, E. 1993. *Structural adjustment and Africa's democracy movements*. Africa Today. 4th Quarter. 7–29.

- HEALEY, J. & ROBINSON, M. 1994. *Democracy, governance and economic policy. Sub-Saharan Africa in comparative perspective*. London : Overseas development Institute.
- HERBST, J. 1993. *The Politics of reform in Ghana, 1982–1991*. Los Angeles: University of California Press.
- HYDEN, G. 1992. *Governance and Politics in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- JEFFERIES, R. 1993. *The state, structural adjustment and good government in Africa*. Journal of Commonwealth and comparative politics. Vol. 31, n° 1. 20–35.
- JOSEPH, R. 1991. *Africa : the rebirth of Political freedom*. Journal of democracy. Vol 2, n° 4, 11–24.
- KHAGRAM, S. 1993. *Democracy and democratisation in Africa: a plea for pragmatic possibilism*. Africa Today. 4th Quarter. 55–71
- LANDELL–MILLS, P. 1992. *Governance, Cultural Change and Empowerment*. Journal of Modern African Studies. Vol 30, N° 4, 543–567.
- LEFTWICH, A. 1993. *Governance, democracy and development in the third world*. Third world quarterly, Vol. 14, N° 3, 605–623.
- LEFTWICH, A. 1995. *Bringing Politics Back In: Towards a model of the developmental State*. The Journal of Development Studies. Vol. 31 N° 3, 400–427.
- LEGUM, C. 1990. *The coming of Africa's second independence*. Washington Quarterly. 13 (1), 129–140
- MAMDANI, M. 1998. *Ciudadano y Súbdito. Africa Contemporánea y el Legado del Colonialismo Tardío*. México: Siglo xxi Eds. & Universidad Nacional Autónoma de México.
- MARTIN, G. 1995. *Francophone Africa in the Context of Franco–African relations*. Africa in world politics : Post Cold War challenges. J. W. Harbeson and D. Rothchild. Westview Press.
- MARTIN, G. 1998. *France and Africa: The Beginning of a New Era?*. Southern Africa Political & Economic Monthly. Vol. 11, N° 9, June, 18–20.

- MKANDAWIRE, T. 1988. *Comments on democracy and political instability*. Africa Development. XIV (Nº 3). 77–82
- MKANDAWIRE, T. 1995. *Beyond Crisis: Towards democratic developmental States in Africa*. Paper delivered to Codesria. Eight General Assembly, July, 1–42.
- NWOKEDI, E. 1997. *The fragility of democracy in West–Central Africa*. Africa Insight. Vol. 27 Nº 4, 258–264.
- NYANG'ORO, J. E. 1994. *Reform politics and the democratisation process in Africa*. African studies review. Vol 37, nº 1. 133–149.
- NYERERE, J K. 1992. *Defining Democracy*. West Africa. November 23–29
- NYONG'O, P A. 1988. *Political instability and the prospects for democracy in Africa*. Africa Development. 13 (Nº1) 66–68.
- RAFTOPOULOS, B. 1992. *Beyond the House of Hunger: Democratic Struggle in Zimbabwe*. Review of African Political Economy. Nº54, 59–74.
- RASHEED, S. 1996. *Development, Participation and democracy in Africa. Four Essays*. Pretoria: Africa Institute of South Africa & Foundation for Global Dialogue.
- RILEY, S P. 1992. *The democratic transition in Africa. An end to the one–party state?*. Conflict studies. Nº 245. 1–37.
- SHIVJI, I G. 1991. *The democracy debate in Africa: Tanzania*. Review of African Political Economy. Nº 50, 79–91.
- SKLAR, R L., WHITAKER, C S. 1991. *African Politics and Problems in Development*. Boulder: Lynne Rienner.
- VAN DE WALLE, N. 1992. *Political liberalisation and economic policy reform in Africa*. World Development. Vol 22, Nº4, 483–500.
- WALLERSTEIN, I. 1961. *Africa. The Politics of Independence. An Interpretation of Modern African History*. Vintage Books. New York: Random House Inc.
- WATSON, C. 1994. *No to multi–party*. Africa Report. May/June. 25–26.

ALEJANDRO A. CORONEL - MARCELO J. DE LOS REYES

WUNSCH, J S. & OLOWU, D. (eds) 1990. *The failure of the centralized state, institutions and self-governance in Africa*. Boulder :Westview Press.

ZOLBERG, A. R., 1966. *Creating Political Order : The party-States of West Africa*. Chicago : Rand Mc Nally.

# France's african policy in transition: disengagement and redeployment

Por Guy Martin\*

This essay is an inquiry into the nature and substance of current French policy towards Africa. More specifically, it is an attempt to answer the following question: is France's African policy truly in transition between old-style neo-colonial and patrimonial type of policies characterized by intimate and quasi-familial relations between the French and francophone African elites –variously referred to as *le village franco-africain*,<sup>1</sup> or *la Françafrique*<sup>2</sup> – and a new policy in which

\* Doctor y Master en Ciencia Política de la Universidad de Indiana (USA). Master en Estudios Africanos en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres. Bachellor en Ciencia Política (con honores) de la Universidad de Grenoble (Francia). Profesor Asociado de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de Virginia. Se desempeñó como Profesor visitante de Gobierno y Director del Foro de Administración Pública HDI de la Universidad de Western Cape (Sudáfrica). Anteriormente se desempeñó como Profesor universitario en Camerún, Kenya, Estados Unidos y Botswana.

1. See Antoine Glaser & Stephen Smith, *Ces messieurs Afrique 1: Le Paris-village du continent noir* (Paris: Calmann-Lévy, 1992); and A. Glaser & S. Smith, *Ces messieurs Afrique 2: Des réseaux aux lobbies* (Paris: Calmann-Lévy, 1997).

2. François-Xavier Verschave, *La Françafrique: le plus long scandale de la République* (Paris: Stock, 1998). The term of *Françafrique* has now gained wide currency through frequent usage, notably in the *Dossiers noirs de la politique africaine de la France* published at regular intervals by the French non-governmental organization advocating a new African policy, Agir ici-Survie.

francophone Africa is subsumed within a broader Third World policy, thus becoming normalized (*normalisée* and *banalisée*)? In other words, is France resolutely moving away from its traditional policy of *domaine réservé* and *chasse gardée* toward a politico-diplomatic, military and economic and financial disengagement from, and redeployment in Africa? In brief, are we truly witnessing a decolonization of Franco-African relations?

A number of symbolic events clearly show that a new French African policy is currently taking shape, leading to a progressive divorce between France and francophone Africa. At the same time, built-in structural factors tend to favor a status quo policy. Thus, while some observers point to a genuine French disengagement and redeployment, others stress France's tendency to preserve the *status quo*. After an overview of the historical context and main characteristics of Franco-African relations, this paper argues that France's African policy is truly at a transitional stage in which clear signs of change and new orientations co-exist with old habits and *status quo* policies. It concludes that the extent to which real change shall take place in Franco-African relations depends on the political will of the various actors involved, as well as on Africa's "new leadership" tendency to exclude France and favor purely African solutions to African problems.

## The Historical Context and Main Characteristics of Franco-African Relations<sup>3</sup>

### 1. The historical context of Franco-African relations

In the aftermath of World War II, French policymakers initiated a process of decolonization from above in Africa as they

3. This section draws heavily on my earlier work: Guy Martin, "Francophone Africa in the Context of Franco-African Relations," in John W.

came to realize that the loss of formal control would not necessarily be accompanied by a loss of real power and influence on the continent. Shortly after assuming power as the first president of the Fifth French Republic (June 1958), General Charles de Gaulle translated his personal conception of *France-Afrique* into his project of a Franco-African community that would grant autonomy and internal government to the African colonies while France retained control over essential areas such as defense, foreign affairs, and economic, monetary, and strategic minerals policy. People throughout French Africa –except in Sékou Touré's Guinea– voted overwhelmingly in favor of the Franco-African community in the September 1958 referendum. However, the movement toward independence proved irresistible. Following the independence of the short-lived Mali Federation (Senegal and Mali) in June 1960, practically all former French African colonies became independent by August 1960. Thus the Franco-African community, as originally envisaged by de Gaulle, became still-born.<sup>4</sup>

In fact, the independence of the African territories in 1960 was more the result of French goodwill and magnanimity than of the pressure of African nationalist movements. This peaceful transfer of power demonstrates that the francophone African elites overwhelmingly opted for a gradual process of decolonization rather than a revolutionary break with the past;

---

Harbeson & Donald Rotchild (eds.), *Africa in World Politics: Post-Cold War Challenges* (Boulder, CO: Westview Press, 2<sup>nd</sup> edn., 1995), pp. 163-188 (166-9 for this particular section).

4. See Patrick Manning, *Francophone Sub-Saharan Africa 1880-1995* (New York: Cambridge University Press, 2<sup>nd</sup> edn., 1998), pp. 133-179; Keith Panter-Brick, "Independence, French Style," in Prosser Gifford & Wm. Roger Louis (eds.), *Decolonization and African Independence: The Transfer of Power, 1950-1980* (New Haven: Yale University Press, 1988), pp. 73-104; Claude Wauthier, *Quatre Présidents et l'Afrique: de Gaulle, Pompidou, Giscard d'Estaing, Mitterrand* (Paris: Éditions du Seuil, 1995), part I: "Charles de Gaulle," pp. 17-179.

it also explains the emphasis placed on such values as moderation and compromise in the francophone African states' foreign policies. The transition from colonization to *coopération* was smoothed before the formal granting of independence by the negotiation of comprehensive bilateral agreements between France and each francophone African state, covering such areas as defense and security; foreign policy and diplomatic consultation; economic, financial, commercial, and monetary matters; strategic minerals; and technical assistance. Through the linkage established between the accession to international sovereignty, the signing of model cooperation agreements, and the wholesale adoption of the French constitutional model of the Fifth Republic, France managed to institutionalize its political, economic, monetary, and cultural preeminence over its former African colonies, which thereby –and for the next three decades– remained excessively dependent on the motherland.

## *2. France's African policy: exclusivity, stability and continuity*

France's African policy is characterized by exclusivity, stability, and continuity. During the heyday of imperial expansion, France's economic dynamism and level of industrial development never quite matched that of its major European competitors (Britain and Germany). This explains why protectionism and autarchy were systematically applied to France's African empire and continued to shape its colonial and postcolonial policies. France's heavy reliance on explicit legal instruments is codified in the form of a highly normalized set of binding documents (the cooperation agreements), supported by a number of multilateral agencies (such as the franc zone and Franco-African summits). During the Cold War era, francophone Africa was perceived as belonging to the French sphere of in-



fluence by virtue of historical links and geographical proximity, and it was seen as constituting a natural French preserve (*domaine réservé*, or *pré-carré*), off limits to other foreign powers, whether friends (e.g. the U.S.) or foes (e.g. the former Soviet Union). Indeed France has, on a number of occasions, shown a deep suspicion of the motives and actions of these power in Africa, as illustrated by the recent Franco-American rivalry in central and southern Africa, and in the Great Lakes region.<sup>5</sup>

Because they are based on historical links, geographical proximity, and linguistic and cultural affinity, relations between France and francophone Africa are particularly close and intimate, almost familial (*le village franco-africain*, or *La Françafrique*). And although family feuds may occasionally erupt, differences are never such that they cannot be quickly reconciled within the informal, warm, and friendly atmosphere of Franco-African institutions. This explains the extraordinary resilience and stability of Franco-African relations over the past four decades.

One of the most striking features of France's African policy is its continuity throughout the various political regimes of the Fifth French Republic, from 1958 to the present. There is no doubt that an autonomous and permanent policy exists, transcending the traditional political cleavages, the various regimes, and individual political leaders. The successive governments of Charles de Gaulle, Georges Pompidou, and Valéry Giscard d'Estaing have initiated and nurtured this African policy. In spite of his reformist intentions, François Mitterand was left to man-

5. On Franco-American rivalry in Africa, see in particular Peter J. Schraeder, "France and the Great Game in Africa," *Current History* (May 1997), pp. 210-1; P.J. Schraeder, "The U.S. and France in Africa: Competition or Collaboration?" Paper presented at the 42<sup>nd</sup> annual meeting of the African Studies Association, Philadelphia, PA (11-14 November 1999).

age, rather than to radically transform, this inheritance.<sup>6</sup> Paradoxically, the two periods of government cohabitation during which Mitterrand was forced to share power with a rightist parliamentary majority and prime minister (Jacques Chirac, 1986-88; Edouard Balladur, 1993-95 ) revealed the broad agreement that exists across party lines on the substance of France's African policy.

### Towards a New French Policy in Africa? Six Symbolic Events

A new French African policy is currently being shaped by various symbolic events, leading to a Franco-African malaise. In a changing world environment characterized by the end of the Cold War and globalization, French policy towards Africa is no longer determined by politico-diplomatic and geo-political factors but by purely economic and financial considerations, namely the search for new African and Third World markets, and a renewed focus on European integration.

Six separate (though interrelated) events are symbolic of France's new African policy: the passing away of Houphouët-Boigny and Foccart; the *La Baule* doctrine; the Abidjan doctrine and the devaluation of the CFA franc; French setbacks in the Great Lakes region; the Zaire/Democratic Republic of the Congo/DRC *débaçle*; the Franco-South African *rapprochement*; and French immigration policy. Each of these shall be briefly examined in turn.

6. See Claude Wauthier, *op. cit.* See also Jean-François Bayart, *La politique africaine de François Mitterrand* (Paris: Karthala, 1984), who asserts that "The real continuity actually starts with Mr. Mitterrand [when he was minister for Overseas France in 1954] and was passed on to General de Gaulle and to his successors" (p. 52).

1. *The death of Houphouët-Boigny and Foccart: The End of an Era?*

The passing away of two key figures of the Franco-African family (*La Françafrique*), Félix Houphouët-Boigny (December 1993) and Jacques Foccart (19 May 1997) truly signaled the end of an era in Franco-African relations.

When he died in early December 1993, Félix Houphouët-Boigny had been president of Côte d'Ivoire since August 1960 and was unquestionably the *doyen* of francophone Africa and a key ally of France in the region. His close personal ties with several generations of French leaders were reflected in the level and size of the French delegation to his state funeral in Yamoussokro (February 1994), which included the late president Mitterand, then prime minister Balladur, former president Giscard d'Estaing, six former prime ministers, and more than 70 other dignitaries. As the *New York Times* envoy then remarked, "Houphouët-Boigny's death is not only the end of a political era here, but perhaps as well the end of the close French-African relationship that he came to symbolize."<sup>7</sup>

Jacques Foccart was the personal embodiment of continuity in Franco-African relations. A trusted adviser on African affairs and close confidante of the founder of the Fifth Republic, Charles de Gaulle and of his successor, Georges Pompidou, Foccart was called back to duty by president Jacques Chirac in May 1995, and remained active until his death on 19 May 1997.

As he himself reveals in his memoirs, he carefully nurtured close personal (even familial) relations with the francophone African élite, and through a closely-knit network of public, private and occult individuals, organizations and interests (*les réseaux*), single-handedly managed to determine and control

7. Kenneth B. Noble, "Ivory Coast Buries its Father of Freedom," *The New York Times* (8 February 1994), pp. A1, A5.

France's African policy in what he perceived to be France's best interest.<sup>8</sup> Interestingly, a close associate of Foccart, Fernand Wibaux, retains, since 1995, an office at 14, rue de l'Elysée which duplicates that of the "official" adviser to the Presidency on African affairs located at 2, rue de l'Elysée (Michel Dupuch).

## 2. *The La Baule doctrine*

In the early 1990s, France observed with some trepidation a process of democratization –which it had not anticipated and over which it had no control– unfold in its former African colonies. However, France soon realized the inevitability of that process and promptly initiated a policy of political conditionality that established an explicit linkage between the provision of economic and financial assistance and the adoption of political reforms leading to liberal, multi-party democracy. Thus, at the June 1990 Franco-African summit meeting of La Baule in western France, the late president Mitterand stressed the link between democracy and development and declared that "French aid will be lukewarm towards authoritarian regimes and more enthusiastic for those initiating a democratic transition"<sup>9</sup>. However, a review of the evidence suggests that official pronounce-

8. Philippe Gaillard (entretiens avec), *Foccart Parle* (Paris: Fayard/Jeune Afrique); vol. 1 (1995); vol. 2 (1997); Jacques Foccart, *Tous les soirs avec de Gaulle 1* (Paris: Fayard, 1997). For a concise and informative overview of Foccart's role and legacy in *Françafrique*, see Kaye Whiteman, "The Man Who Ran Françafrique," *The National Interest* no. 49 (Fall 1997), pp. 92-99. For another perspective on Foccart, see Pierre Péan, *L'Homme de l'Ombre* (Paris: Fayard, 1990).

9. Quoted in Christian Casteran & Hugo Sada, "Sommet de la Baule: l'avertissement," in *Jeune Afrique* (27 June- 3 July 1990), p. 15 [translated from the French by the author, as elsewhere in this paper].

ments have not been followed by appropriate policy measures, and that France has continued to steadfastly support its authoritarian and corrupt friends in Africa.<sup>10</sup>

### 3. *The Abidjan doctrine and the devaluation of the CFA franc*

Formally adopted in January 1994, the “Abidjan doctrine” states that henceforth French economic aid and financial assistance to the francophone African states is conditional upon the conclusion of stand-by agreements between the latter and the international financial institutions (IFIs: International Monetary Fund and World Bank). Similarly, the 50 per cent devaluation of the CFA franc on 12 January 1994 –which signals the demise of the Franco-African preferential monetary and trading area known as *la zone franc*– falls within the same strategy of de-linking between France and francophone Africa. Indeed, as Albert Bourgi cogently remarked at the time, “the devaluation of the CFA franc will ultimately have a cathartic effect, that of mentally decolonizing the African leaders in their relations with France, thus finally cutting the umbilical cord which, for more than three decades, has tied them to their former metropole.”<sup>11</sup> In a recent study, Philippe Hugon argues that a degree of Franco-African monetary cooperation will subsist in spite of the fact that the CFA franc has, since January 1999, been formally linked to the euro in the context of the European monetary integration

10. These would include Rwanda's Juvénal Habyarimana and Zaire's Mobutu Sese Seko until their demise and death; Cameroon's Paul Biya; Chad's Idriss Déby; Côte d'Ivoire's Henri Konan Bédié, Gabon's Omar Bongo and Togo's Gnassingbé Eyadéma.

11. Albert Bourgi, “Dévaluation, émancipation....,” *Jeune Afrique* (20-26 January 1994), pp. 46-7.

process to be completed by January 2002.<sup>12</sup> The reality is that in a context of increasing globalization of the world economy, of relative French economic decline, and of deeper and broader European integration, France no longer has the financial wherewithal and political will to pursue an autonomous African policy distinct from that of its Western partners. Hence the increasing multilateralization of French official development assistance (ODA) through the IFIs and the European Union's European Development Fund (EDF).

#### 4. French policy setbacks in the Great Lakes Region

From the October 1990 military intervention to rescue the Habyarimana regime to the *Opération Turquoise* (14 June-21 August 1994) designed to allow the *forces armées rwandaises* (FAR) to retreat into Eastern Zaire, it has now been established that France has provided continued diplomatic, military, technical and financial support to the *génocidaires* extremists of the Hutu Power (*Interahamwe* and FAR) who, in April 1994, planned and executed the genocide of some 850,000 Tutsis and moderate Hutus in Rwanda. As François-Xavier Verschave has noted, "In Rwanda, France has backed a racist regime intent upon moving towards a 'final solution'. As acknowledged in the final report of the French Parliamentary Information Committee on Rwanda [*Mission d'information parlementaire française sur le Rwanda*] published on 15 December 1998, France has largely contributed to finance, train and arm the military and security units which later executed the genocide."<sup>13</sup>

12. Philippe Hugon, *La zone franc à l'heure de l'euro* (Paris: Karthala, 1999), pp. 219-228.

13. François-Xavier Verschave, *Complicité de génocide? La politique de la France au Rwanda* (Paris: La Découverte, 1994), p. 7; see also Agir ici-Survie,

As Jean-François Bayart has remarked, this has considerably tarnished French prestige in Africa: "Having been unable to prevent the RPF's [Rwanda Patriotic Front] victory, France became alienated from one of the major regional actors who later played a key role in the Zaïre/DRC crisis, discredited itself as an honest broker in the region and found itself compromised in the genocide. The resulting net loss of influence is enormous."<sup>14</sup> The replacement of Mobutu Sese Seko's Zaïre –which France supported until the bitter end – by Laurent-Désiré Kabila's Democratic Republic of the Congo– supported by Rwanda's Kagame and Uganda's Museveni – on 17 May 1997 further aggravated French loss of influence in the subregion and exacerbated France's "Fachoda syndrome" of an Anglo-Saxon plot to permanently evict it from its central African *chasse gardée*.<sup>15</sup> The fact that France proved unable to put together a

---

"Rwanda: la France choisit le camp du génocide," [Dossiers noirs de la politique africaine de la France no. 1] (Paris: L'Harmattan, 1995), pp. 7-64; Agir ici-Survie, *La sécurité au sommet, l'insécurité à la base* [Dossiers noirs de la politique africaine de la France no. 12] (Paris: L'Harmattan, 1998), pp. 121-142. On the genocide, see Colette Braeckman, *Rwanda: histoire d'un génocide* (Paris: Fayard, 1994); and Gérard Prunier, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide* (New York: Columbia University Press, 1995). On *Opération Turquoise*, see G. Prunier, *op. cit.*, pp. 281-311. Agir ici-Survie reveals that as early as 1992, the French state bank *Crédit Lyonnais* acted as collateral for a \$6 million Rwandan arms purchase from Egypt and that on the day following the outbreak of the genocide (8 April 1994), a heavily armed French brigade (*Amaryllis*) landed in Kigali, one of its planes carrying ammunition for the FAR (Agir ici-Survie, Dossiers noirs no. 12, *op. cit.*, pp. 206-7). See also: *Rapport de la Mission d'information parlementaire française sur le Rwanda*, 15 décembre 1998 [Pierre Brana & Bernard Cazenave, Rapporteurs].

14. Jean-François Bayart, "Bis repetita: La politique africaine de François Mitterand de 1989 à 1995," Colloque sur *La politique extérieure de François Mitterand à l'épreuve de l'après-guerre froide*, Centre d'études et de recherches internationales (CERI), Paris (13-15 May 1997), p. 20.

15. On recent developments in central Africa, see Colette Braeckman, *L'Enjeu Congolais: L'Afrique centrale après Mobutu* (Paris: Fayard, 1999).

coalition for a “humanitarian” intervention in eastern Zaire in late 1996, the fall of Mobutu two months after Foccart’s death and France’s impotence in the face of the upheaval in early June 1997 in Brazzaville (where French troops simply evacuated French nationals) were all symptomatic of a major loss of French power and influence in central Africa.

5. *France and South Africa: towards a new engagement in Africa?*

Coming in the wake of French foreign affairs minister Hubert Védrine’s one-day visit to Cape Town (9 October 1997), French president Jacques Chirac’s state visit to South Africa (26-28 June 1998) and other Southern African countries (Angola, Mozambique and Namibia) was meant to demonstrate France’s resolve in opening a new chapter in Franco-African relations while resolutely turning a page in the neo-colonial relations that have traditionally characterized its relations with its former colonies in Africa. As France progressively disengages politically, economically and militarily from francophone sub-Saharan Africa, it can only view favorably South Africa’s parallel involvement in France’s former *domaine réservé*.

Thus, South Africa’s diplomatic involvement in the final stages of the DRC/Zaire crisis, South African firms’ active involvement in gold mining in countries such as Burkina Faso, Guinea, Mali and Niger, or South African farmers’ new northern *Trek* to Congo-Brazzaville or the DRC which would have never been allowed by *La Françafrique* are now tolerated (if not actively encouraged) by France. In search of new trading partners and new outlets for both public and private investments in Africa, France increasingly looks up to South Africa as an ideal intermediary and power-broker to penetrate Southern African markets which have for many years been firmly situated within South Africa’s traditional sphere of influence.



With the end of apartheid, economic relations between France and South Africa have progressed steadily. Thus in 1997, the sale of French goods on the South African market increased by more than 27 per cent in real terms compared to 1996, reaching a record U.S. \$1 billion in value. South Africa has since then become France's main trading partner in Sub-Saharan Africa, before Côte d'Ivoire and Nigeria. Altogether, the French market share in South Africa has increased to nearly 3 billion rands since 1994. Over 125 French firms now have a subsidiary in South Africa (a three-fold increase since 1993). In 1997, French development aid to South Africa amounted to 230 million francs, and French cultural, educational and scientific aid (governed by a special protocol since February 1995) reached 42 million francs.<sup>16</sup>

Following the visit to South Africa of French foreign affairs minister Hubert Védrine, a formal agreement setting up a *Franco-South African Forum for Political Dialogue* –conceived as a permanent mechanism for consultation in international affairs– was concluded between the two governments on 9 October 1997. Other signs of Franco-South African *rapprochement* include vice-president Thabo Mbeki's participation in the 20<sup>th</sup> Franco-African summit meeting in Paris (26-28 November 1998); the inclusion of South Africa's in France's newly-defined *Zone de solidarité prioritaire* for purposes of French aid; and France's allocation of FF 3.5 million to SADC's *Blue Crane* war games conducted in April 1999 in South Africa. Thus while officially South Africa would prefer –for historical and political reasons– not to be seen as too closely associated with France, considerations of *realpolitik* dictate that it agrees to a marriage of convenience with France while the latter acknowledges the

16. Economic and financial data provided by the Economic & Trade Development Office [*Poste d'expansion économique*], French Embassy in South Africa, Pretoria (May 1998).

former's status as an ascending subregional power with budding continental ambitions, as evidenced by its vocal advocacy and active promotion of a pan-African policy of *African Renaissance*.

#### 6. French immigration policy

During the *cohabitation* régime in which a socialist president (François Mitterrand) co-existed with a rightist government (with Charles Pasqua as minister of home affairs) –between 1986 and 1988, and between 1993 and 1995–, France enacted extremely restrictive immigration policies specifically targeting francophone Africans (including *Maghrébins* from north Africa). Taking various despicable forms –drastic reduction in the delivery of entry visas in France; multiplication of administrative obstacles and extreme bureaucratization of the visa issuance process; forced expulsion on charter planes of “illegal” immigrants in degrading conditions; forced expulsion of the African protesters at *Église Saint-Bernard* of Paris–, this policy succeeded in antagonizing many francophone Africans (including students, businessmen and politicians) and further contributed to a significant degradation of France's image in Africa. This led some observers to remark that France actively promoted a policy of *Francophonie* while at the same time busily engaged in chasing the *francophones* away from France.<sup>17</sup>

#### How “new” is France's New African Policy? Between a Second Decolonization and Maintaining the *status quo*

Two opposing viewpoints of the evolving Franco-African relationship currently tend to prevail. According to the first view,

17. Mentioned in Philippe Marchesin, “La politique africaine de la France en transition,” *Politique africaine* no. 71 (October 1998), pp. 93-4.

we are now witnessing a real French disengagement from francophone Africa and a simultaneous redeployment of French politico-diplomatic, strategic and economic interests away from francophone Africa and into new territories in Africa (Nigeria, Angola, Namibia, Zimbabwe and South Africa) and other Third World countries (Brazil, India, Vietnam etc.). The second view argues that this decolonization policy is a mere smoke-screen behind which the traditional *status quo* policy of *La Françafrique* is actually maintained. These two viewpoints shall be briefly examined below.

*1. A new African policy of disengagement and redeployment: towards a second decolonization?*

While direct French presence had always been a hallmark of French cooperation policy in Africa, one observes a significant decrease in the number of both civilian and military technical assistants in Africa. Thus, the number of French civilian *coopérants* in Africa has decreased from 7,669 in 1988 to 2,919 in 1998 while that of their military counterparts decreased from 954 to 570 during the same period.<sup>18</sup> This trend clearly indicates a move away from what the French call a *coopération de substitution* (aid substituting for local manpower) to a medium to long-term, project-based type of assistance.

Its renewed European focus, its economic and financial crisis, and setbacks experienced in the Great Lakes region have led France to completely reassess its security policy in Africa. This new French security policy in Africa is characterized by military disengagement (from 8,000 to 5,600 troops over the period

18. Data provided in the French National Assembly parliamentary financial committee's report on foreign affairs and cooperation for 1998 [A. Adevah-Poeuf, rapporteur], quoted in P. Marchesin, *art. cit.*, p. 97.

1997-2002); concentration of these troops in only five locations (Abidjan, Dakar, Djibouti, Libreville and N'Djamena), and closure of two bases (Bangui and Bouar, in the Central African Republic/CAR); financial, material and logistical support to subregional and pan-African peace-keeping forces (in cooperation with Britain and the U.S.); and relocation of military training from France to four subregional training centers in Africa (Thiès in Senegal; Koulikoro in Mali; and Bouaké in Côte d'Ivoire, where the Zambakro subregional peacekeeping training center was inaugurated on 7 June 1999).<sup>19</sup>

A distinct French disengagement from Africa is taking place at the economic and financial levels as well. Following the general trend of "donor fatigue", French ODA has decreased from FF 42.1 billion in 1995 to FF 34.7 billion in 1998 while the budget of the ministry of cooperation was reduced from FF 8 bn. in 1993 to FF 6.4 bn. in 1998.<sup>20</sup> Following the above-mentioned *Abidjan doctrine* of 1994, this French disengagement also takes the form of a gradual process of multilateralization of French ODA whereby the provision of French aid to francophone African states is henceforth made conditional to the conclusion of agreements between the latter and the IFIs. Clearly, France no longer has the means to pursue an ambitious African policy.

## 2. *Defending La Françafrique and maintaining the status quo*

At the official level, various recent pronouncements by key *décideurs* of France's African policy (notably president Chirac

19. See Jean-Dominique Geslin, "Quels gendarmes pour l'Afrique?" *Jeune Afrique* (15-21 June 1999), pp. 27-8, which notes that the Zambakro training center is financed by France to the tune of 15 million francs.

20. French National Assembly, *Adevah-Poeuf Report*, 1998, pp. 9, 23; P. Marchesin, "L'aide publique au développement en 1997," *Observatoire permanent de la coopération française*, Rapport 1997 (Paris: Karthala, 1997), p. 17.

and foreign minister Védrine) tend to clearly indicate that France does not intend to change its African policy, let alone to disengage from Africa, and that it remains faithful to its traditional African allies. As for the observable signs of change, they are rationalized as being a mere adaptation to changing circumstances.<sup>21</sup>

Looking beyond the official discourse emphasizing continuity in Franco-African relations within the *longue durée*, one may observe the survival of certain attitudes and of various individuals, networks, firms and institutions who have a vested interest in preserving *La Françafrique* for a few more years. These would include: a cross-section of the French political and military elite; the *cellule africaine* at the *Élysée* Palace, manned by two *Foccartiens* (Michel Dupuch and Fernand Wibaux); the French oil major *Elf Aquitaine* (recently bought by *Total-Fina*) which, for years, has conducted its own autonomous African policy in its central African *chasses gardées* (notably Gabon and Congo); the francophone African political and military elite from the core countries of *Françafrique* (Cameroon, Chad, Côte d'Ivoire, Gabon, Senegal, and Togo), linked to their French counterparts through various official and occult networks, such as the freemasons;<sup>22</sup> various firms, experts and consultants who benefit from French ODA; and some non-governmental organizations benefitting from the provision of humanitarian assistance to Africa.

The brief exposé of these two conflicting perspectives actually points to a defining moment in Franco-African relations.

21. For a representative sample of such French official pronouncements, see P. Marchesin, "La politique africaine de la France en transition," *op. cit.*, pp. 99-100.

22. On the resilience of Franco-African freemason networks in Africa, see in particular Claude Wauthier, "L'étrange influence des francs-maçons en Afrique francophone," *Le Monde diplomatique* (September 1997), pp. 6-7.

What the preceding overview seems to indicate is that France's African policy has, indeed, entered a **transitional phase** in which clear signs of change co-exist with *status quo* policies. Thus, while the edifice shows some cracks, it still stands. As we review below the concrete manifestations of France's "new" policy in Africa, we must keep in mind the fact that in the grey areas of policy, new orientations may very well co-exist with old habits for some time.<sup>23</sup>

3. How "new" is the new French African policy? Plus ça change, plus c'est la même chose...

What is really "new" in France's African policy? Not much, as a closer examination of that policy reveals.

a/ *French military and security policy in Africa*

The restructuring of the French military announced in mid-1997 which resulted in the reduction and redeployment of French forces in Africa is in fact the logical outcome of a strategy of intervention from bases located in France (through a 44,500-men strong *Force d'action rapide/FAR*) –as opposed to a strategy of direct military presence– which was initiated in the late seventies.

Thus, while the actual number of troops based in Africa is being reduced (from 8,000 to 5,600 between 1997 and 2002), their capacity to intervene shall be maintained and even improved. Furthermore, as Albert Bourgi rightly observes, "In spite of the reforms undertaken, French military presence in Africa

23. This point is eloquently made by P. Marchesin, "La politique africaine de la France en transition," *op. cit.*, p. 101.

retains a colonial character, as demonstrated by the decision to maintain bases in countries considered as strategic for the perpetuation of French political, economic and strategic influence on the continent, namely Senegal, Côte d'Ivoire, Gabon and Chad." . And he adds: "French military presence in Africa appears more than ever as the symbol of an outdated imperial policy which is meaningless in the post-Cold War world..."<sup>24</sup>

In the same way, one can view the new French policy of assistance to multinational and subregional peace-keeping forces in Africa within the context of continuity in French military policy in Africa. Thus, the *Mission interafricaine de stabilisation à Bangui* (MISAB) set up by France in the CAR in the Spring of 1997, while made up of African contingents, has been armed, equipped, trained and managed by France. Similarly, the new French military policy of RECAMP (*Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*) was tested during the *Guidimakha* inter-African military war games conducted in Senegal in early 1998, which benefitted from significant technical, logistical and financial support from France, as well as from a symbolic assistance from the U.S. and Great Britain. Thus, in spite of an official French military policy of disengagement and redeployment, African technical, logistical and financial military dependency on France persists.

#### b/ *The management of the 1997 crisis in Congo-Brazzaville*

Throughout the civil war in Congo-Brazzaville which opposed the forces of incumbent president Pascal Lissouba to those of former president Denis Sassou-Nguesso (June-October 1997),

24. Albert Bourgi, "La fin de l'épopée coloniale?" *Jeune Afrique* (13-26 August 1997); A. Bourgi, "Centrafrique: la tentation impériale." *Jeune Afrique* (15-21 January 1997), p. 15.

French officially maintained an attitude of strict “neutrality” excluding any military intervention (except for the evacuation of French nationals in June 1997) and actively supporting the mediation effort initiated by president Omar Bongo of Gabon.

However, in this case, French official neutrality was quickly superseded by the “benevolent neutrality” of the French state, notably the military establishment, the *Elysée* Palace and *Elf Aquitaine*, all of which, in effect, actively supported Sassou-Nguesso, who fought his way back into power on 25 October 1997 with the assistance of Chadian troops backed by French logistical support. *Elf* appears to be the common denominator of the assistance which Sassou-Nguesso got from Angola and Gabon in his re-conquest of power. Indeed, in the Spring of 1998, *Elf* agreed to provide him with \$310 million as the cost of the re-scheduling of Congo’s debt. President Chirac continues to support his old friend Sassou-Nguesso, and General Jeannou Lacaze – former Chief-of-staff of Mitterrand and Mobutu – now serves as adviser to the Congolese army.<sup>25</sup>

The management of the Congolese crisis clearly reveals a tension between the *anciens*’ policy of “benevolent neutrality” (in fact of active support), and the *modernes*’ official posture of non-interference and strict neutrality (as advocated by prime minister Lionel Jospin), resolved to the benefit of the former.

### *c/ The reform of the French cooperation system*

Initiated by prime minister Lionel Jospin in February 1998 with the full backing of the *Elysée*, the reform of the French cooperation system is an attempt to adapt ageing institutions to a

25. See Agir ici-Survie, *La Sécurité au Sommet, l’insécurité à la base* [Dossiers noirs de la politique africaine de la France no. 12] (Paris: L’Harmattan, 1998), pp. 81-112.



changing world environment characterized by globalization and the multilateralization of ODA. The former secretariat of state for cooperation becomes a unit within the ministry of foreign affairs (*le Quai d'Orsay*). Henceforth, the minister of foreign affairs is responsible for all aspects of France's external relations.

The new system revolves around two pillars: the *Quai d'Orsay* and *Bercy* (the ministry of economy and finance), who jointly supervise a new structure, the *Comité interministériel de la Coopération internationale et du développement* (CICID). The CICID determines the cooperation policy and its geographical priorities. The renamed *Agence française de développement* (AFD) has overall responsibility for the management and disbursement of French ODA. In order to maintain a degree of consistency between French ODA and unofficial assistance, a *Haut Conseil de la Coopération Internationale* (HCCI) with consultative status, which brings together representatives of NGOs, municipalities, academic, researchers and experts, has been set up.

Henceforth, the main target of French ODA is a "solidarity priority area" (*Zone de solidarité prioritaire*: ZSP) made up of the least developed countries falling within the purview of the deputy-ministry of cooperation (basically all the African, Caribbean and Pacific states signatories of the Lomé Convention, plus South Africa).

In the final analysis, does this structural reform represent a substantive change in France's cooperation policy? For some observers, this reform is merely an administrative rationalization rather than a structural transformation.

Thus, president Bongo of Gabon alluded to a mere semantic change when he remarked: "I don't care whether you call the person in charge of cooperation minister, secretary or messenger; what matters is that the cooperation policy is maintained."<sup>26</sup>

26. Quoted in Philippe Gaillard, "Feu la 'Coopé'," in *Jeune Afrique* (10-16 February 1998), p. 9.

Indeed, the *Elysée* maintains its *cellule africaine*; the military cooperation agreements are still in force; the ZSP includes all the 36 countries of the former *domaine réservé* (*pays du champ*); and deputy-minister of cooperation Charles Josselin takes part in cabinet meetings, which constitutes a real advantage in the eyes of the francophone African heads of state. Ultimately, this reform perfectly illustrates the transitory nature of France's African policy.

## Conclusion

This essay has shown that France's African policy is currently in a transitional phase in which clear signs of change and new orientations co-exist with old habits and *status quo* policies. Ultimately, the extent to which real change shall take place in Franco-African relations depends on two main factors. The first is a genuine political will for change among the main actors involved: the French and African political, military and business elites; representatives of key NGOs; and French and African citizen's organizations.

The second factor is the increasing tendency of Africa's "new leadership" – such as Uganda's Yoweri Museveni and Rwanda's Paul Kagame – to reject French presence and intervention in Africa – particularly in central Africa and the Great Lakes region – in favor of purely African solutions to African problems within appropriate regional (e.g. Organization of African Unity/OAU) or subregional (e.g. Southern African Development Community/SADC) institutional frameworks. Almost 40 years after independence, the time has really come for Africa's "second decolonization" to take place and for Franco-African relations to be truly decolonized. As eloquently stated by the CFA coalition (*coalition Citoyens France Afrique*), "what we do not want is an African policy devoid of any democratic control and fo-

cused on short-term political and economic interests (...) African democratic aspirations must become a key component of renovated Franco-African and Euro-African relations built on the principles of equity and reciprocity.”<sup>27</sup>

27. Agir ici-Survie, *Jacques Chirac et la Françafrique. Retour à la case Foccart?* [Dossiers noirs de la politique africaine de la France no. 6] (Paris: L'Harmattan, 1995), pp. 108, 111.

# Multi-party democracy and the political party system in Africa: cases from East and Southern Africa

*Por Hassan O. Kaya\* y David van Wyk\*\**

**T**he trend since the late 1980s towards economic liberalization and democratization process including the introduction of multi-party systems in most countries in Africa, has taken place with a scope unparalleled in the history of the continent. There have been different interpretations

\* Profesor Asociado (Sociología del Desarrollo) en el Departamento de Sociología de la Universidad del North-West, Sudáfrica. Tiene un Posdoctorado en Desarrollo Internacional de la Agricultura de la Technical University Berlin (Alemania); Ph.D y M.A. en Sociología del Desarrollo y Economía Política Internacional de la Free University Berlin (Alemania); M.A. en Estudios del Desarrollo; y B.A. en Educación, Economía y Ciencia Política de la Universidad de Dar es Salaam (Tanzania). Ha enseñado en la Universidad de Dar es Salaam (Tanzania); Free University Berlin (Germany); Technical University Berlin (Germany); University of Brunei Darusalaam (South East Asia); y actualmente en la Universidad del North-West (Sudáfrica).

\*\* M.A. en Southern African Literature and Language Studies de la Universidad de Durban-Westville (Sudáfrica); B.A. (Honours) en Historia Económica de la Universidad de Zimbabwe (Zimbabwe) y B.A. en Ciencias Sociales de la Universidad de Witswatersrand (Sudáfrica). Actualmente se desempeña como Director de Apoyo a las Exporataciones en el Gabinete del Premier, Provincia del North-West (Sudáfrica). Ha enseñado en varias instituciones educativas de Sudáfrica y Zimbabwe.

and conceptualizations within and outside Africa about these developments. There are those scholars who argue that there is enough evidence to suggest that this development will be more than a passing phenomenon (Tisch, 1992), whereas others have the pessimistic opinion that not too much should be expected from these sudden conversions since these developments were not a result of a process of internal evolution but an imposition by the logic and thrust of developments worldwide (Petersen, 1991). It is further argued that looking at the poor economic the situation in Africa, it is an open question as to whether democratization can proceed in a context of poverty and lack of economic growth. This is due to the fact that economic conditions to a large extent determine the nature of political systems, especially the willingness and ability of African governments to support the establishment of a democratic environment including multi-party systems of governance (Theobald, 1995).

There are also those scholars from within and outside Africa who attribute the movement towards multi-party democracy in Africa to the failure of the one-party system of governance which is part of the crisis of African democracy. The latter was the dominant ideology and system of governance since the 1960s. The African masses are now demanding genuine representative democracy and improvement of their living conditions (Kasungu, 1991).

However, Mpangala (1991) poses a central question as to why this movement towards economic liberalization and introduction of multi-party democracy is taking place at this material time in the history of the continent? This paper investigates this question in a historical and political economic perspective beginning with an examination the background to the ideology of African democracy. The latter includes the one-party system of government which has been dominant in most African countries since the 1960s.

## **African Democracy as a Component of African Nationalism**

The concept of African democracy was a component of the ideology of African nationalism, which was developed in the African colonies after the Second World War as one of the aspect that guided the anti-colonial struggles both at continental level through the Pan Africanist Movement, and at territorial level through the nationalist movements. However, during the struggle for independence, African nationalism embraced multi-partism so as to join forces against the colonial system. After the attainment of political independence African nationalism changed its role from that of the dismantling of the colonial state to that of building new African nations. In its post-colonial role of building new nations the ideology of African-nationalism including African democracy was guided by two components: African unity and African socialism.

At continental level African nationalism was a product of the Pan-Africanist Movement which led to the establishment of the Organization of African Unity (OAU) in 1963, with the aspiration of establishing a United States of Africa. At national level each independent African country struggled to achieve national unity through the eradication of colonial legacies such as “tribalism” and religionism. In different countries slogans were developed to propagate and internalise the ideology of national unity. For instance, in Tanzania the common slogan was “freedom and unity”, in Zambia it was “one Zambia one nation”, and in Kenya it was “Harambee”.

The second component of African nationalism is the ideology of African socialism which was developed in a number of East and Central African countries such as Tanzania, Kenya, Uganda and Zambia. In Tanzania the ideology was developed in the form of “Ujamaa Socialism”, i.e. African familyhood, as propounded in Nyerere’s document (1962) “Ujamaa: The Basis of African Socialism” and put into practice through the

Arusha Declaration in 1967 (Nyerere, 1967). In Kenya, African socialism was expounded through “Sessional Paper No. 10” whereas in Uganda it took the form of the “Common Man’s Charter”. In Zambia the ideology of African socialism was developed in the philosophy of “Humanism”.

The ideology of African socialism had three important roles to play. One role was anti-colonial, intended to eradicate colonial relations of oppression and exploitation. It was on the basis of the anti-colonial role that the ideology appealed to the traditional African way of life which was believed to be free of exploitation and oppression due to traditional relations of familyhood and brotherhood. In Kenya, for instance, the appeal to the traditional African past was quite similar to “Ujamaa” in Tanzania as the following statement from “Sessional Paper NO.10” indicates:

*In the phrase of ‘African socialism’ the word ‘African’ is not introduced to describe a continent to which a foreign ideology is to be transplanted. It meant to convey the African roots of a system that is itself African in its characteristics. ‘African socialism’ is a term describing an African political and economic system that is positively African and not being imported from any country or being a blueprint of any foreign ideology...*

The second role of African socialism was expected to be a tool for fighting foreign ideologies, both bourgeois and communist. In essence African socialism was a rejection of both European capitalism and European socialism.

For instance, on the principles of Nyerere’s “Ujamaa Socialism” it was clearly stated that Ujamaa Socialism was opposed to capitalism, which seeks to build a happy society on the basis of the exploitation of man by man; and it was equally opposed to “doctrinaire” marxist-leninist socialism which seeks to build a happy society on the philosophy of inevitable conflict between man and man” (Nyerere 1962).

In Kenya, the "Session Paper No. 10" clearly stated that African socialism differs politically from communism because it ensured every mature citizen has equal political rights, and differed from capitalism because it prevented the exercise of disproportionate political influence by economic power groups.

In Zambia where African socialism was based on the philosophy of humanism, the concept of African socialism was characterised by three principles of traditional African societies: firstly, in African societies each group was self-contained and organised itself to meet the basic needs of all its members; secondly, in traditional African societies each group assumed the responsibilities of providing all members of the society with the necessities of life, including the disabled, slow and inept members; and thirdly, traditional African societies were inclusive in the sense that they involved a web of mutual relationships and responsibility which spread over all members of the society. Kenneth Kaunda (1966) described these principles as an aspect of respect for human dignity which is a legacy of our tradition which should not be lost in the new Africa.

The third role of African socialism was that of being used as an instrument in the struggle to control the national economies of the independent African countries as well as being an instrument developing these economies. In Tanzania, for instance, African nationalism was implemented through the Arusha Declaration, which carried out the process of nationalising the commanding heights of the economy in 1967. In Kenya the mode of nationalisation was through the process of Africanisation of the economy, whereby settler property, particularly white settler farms in the Kenya Highlands, were sold to able Africans. In his introductory statement in "Sessional Paper No.10" President Jomo Kenyatta declared that *"Our entire approach has been dominated by a desire to ensure Africanisation of the economy and the public service"* (The Republic of Kenya, 1965).



Interestingly, the concepts of African Socialism was not as strongly articulated in Southern Africa as in Central and East Africa. Mozambique proclaimed itself much more openly marxist-leninist and pursued policies of agricultural collectivization and central planning during the first five years after independence. This posed a major threat to both Rhodesia and to Apartheid South Africa, both of which responded with a brutal campaign of destabilization against Mozambique.

In Zimbabwe, ZANU PF declared itself marxist-leninist, however, the Lancaster House Agreement, representing a historic compromise between the warring parties in Rhodesia, prevented ZANU from making any significant changes to the Lancaster Constitution during the first ten years in power. The ZANU PF dominated government and produced a fairly radical Three Year Transitional Development Plan (in 1983) which was immediately opposed by the interests of big capital. This opposition took the form of an “investment strike” which forced the government into negotiations with capital at Victoria Falls which saw the adoption of the much more conservative Five Year Development Plan, and eventually a structural adjustment program dictated by the IMF and the World Bank (Seidman, 1986).

However, vague notions of African Socialism could be detected in concepts such as Mushandire Pamwe (“Let’s Work Together”) and the peasant religious ideology (Mbuye and Nehanda Cult) used by ZANU to mobilize peasants during the armed struggle (Ranger, 1984).

Another important component of African nationalism was the ideology of African democracy. Like African socialism, the basis of African democracy was the traditional African way of life. Thus it was taken to be different from western democracy based on a multi-party system. The link between African unity, African democracy and one-party system of government, was the belief that one-party democracy is an essential element of national unity. The link between African socialism and African

democracy was the conviction on the part of the post-independence African leadership that there is no democracy without socialism and no socialism without democracy. Thus the ideology of African democracy has been functioning as an important link between the ideology of African socialism and that of African unity. Therefore, together with the other ideological components of African nationalism, African democracy played a vital role in the consolidation of state power and the political position of the post-independence African leadership.

The role of African democracy in consolidating state power among independent African countries can be observed through different aspects. One of them is the establishment of the one-party system of government. Most African countries struggled for political independence under a multi-party system. Some of the political parties joined hands to ensure the collapse and disintegration of the colonial state system. After the attainment of political independence, however, a rapid transformation towards the single-party system began to take place. Some of the political parties that came to power made use of the ideology of African democracy to establish the need for a one-party system. Thus constitutions were changed and one-party states were declared. Through the one-party system it became possible for members of the ruling petty-bourgeois class to forge considerable state power at the expense of developing democratic institutions.

Another aspect in the consolidation of state power was through subordination of organs of representation and organs of defending human rights such as parliament and the judiciary. Parliament, for example, came to be subordinated in two ways. One way is through structural subordination, whereby parliament is subordinated to the executive, thus losing its independence and supremacy (Mmuya, 1991). The second way is through establishing election systems which ensure the reproduction of the one-party political system. Thus the members of

parliament are not only a direct production of the ruling party but are also characterized by a considerable degree of loyalty to the state system.

The third aspect constitutes subordination of mass organizations to the single ruling party. This means that in most African countries trade union organizations, peasant co-operatives as well as youth and women's organizations came to be subordinated to the single ruling party to the extent of even turning them into departments of the party. In Tanzania, for instance, trade unions were subordinated to the ruling party, Chama cha Mapinduzi (CCM). For example, during the period of struggle for independence the Tanganyika Federation of Labour (TFL) was an independent and autonomous labour union in mainland Tanzania, and co-operated with the Tanganyika African National Union (TANU) in the struggle for political independence. In 1964, four years after independence, it began to lose its autonomy by transforming TFL into NUTA, and then greater subordination followed in 1977 when NUTA was transformed into JUWATA, a mass organization affiliated to CCM.

The fourth aspect in the consolidation of state power is the growth and consolidation of the supremacy of the ruling party. This growth and consolidation reached a state whereby most parties were characterized as state parties. Thus through these developments most African states grew into authoritarian states, the extreme cases of which were the establishment of military dictatorships arising out of a number of military coups. As a result of these developments, the one-party democracy grew as an obstacle or a means of destroying rather than of enhancing democracy. Thus African democracy entered an era of crisis. However, before discussing the crisis of the African democracy let us look at in detail the one-party system as an integral part of African democracy and statism in Africa.

## Statism and The One-Party Democracy in Africa

Schneider (1996) states that the term one-party system may be applied to a country if it has only one political party in law or in fact. This is the narrow usage of the term one-party system. We may also call a country a one-party system if the government in power does not permit the existence of political parties, as in the case of Uganda under Yoweri Museveni or if one party is so dominant that there is scarcely any chance of another competitor winning control of the government. In this sense, Botswana is a one-party system even though it has many political parties. Ethiopia under Haile Selassie was a one-party system even though it had no political parties. All military regimes are basically one-party states because there is only one focal point of political power. This is the broader usage of the term. The paper uses the term in this broad sense.

Several African countries came to independence with one fairly strong nationalist movement. It might be said with some truth that the explanation of the single-party system in the case of these countries becomes very easy in that it reduces to an explanation of how a nationalist movement emerged and remained fairly strong and cohesive. It is also hardly problematic to explain why a nationalist movement would arise in a colonial situation. What is rather more problematic is how the movement remained strong and cohesive in the face of the forces threatening it with disintegration.

A case might be made to the effect that this approach to the explanation of the single-party system applies to Africa generally and not simply to a few countries. The basis for this case is that in most African countries, one party was sufficiently dominant at the time of independence so it was relatively easy to move rapidly towards a one-party system. Unfortunately, the phrase "sufficiently dominant" is too ambiguous. However, it would appear that the nationalist movements were less fragmented than

they appeared to be because some of the new parties and splinter parties which challenged the leading nationalist movement were really demonstrating the nuisance potential of some factions of the African petty bourgeoisie rather than seeking to supplant the dominant movement. Most of these small nationalist movements could not possibly have hoped to form the government because their base was narrow and their appeal limited to very specific interests. In many cases the leading nationalist movement was challenged because factions of the bourgeoisie wanted to improve their bargaining power with the hegemonic faction.

In some cases, the splinter parties were formed to draw attention to the necessity of making concessions to certain interests. In other cases, the decision to challenge the leading nationalist party was motivated by the desire to influence the making of the constitution that the newly independent country could work with. Some of these splinter nationalist movements gained their limited objective, then made a show of solidarity and joined the leading movement or formed a coalition with it. In a few cases they joined the leading movement even though their objectives were not attained. In such cases they must have reckoned that it was more prudent to join the winners rather than openly inviting their hostility. Hence the tendency of small movements to join the leading movement or to form a coalition government with it contributed to the genesis of the one-party system.

However, none of this explains the dominance one-party system in the post-independence African countries. Even if we grant the point and it is reasonable enough that most African countries had a fairly dominant nationalist movement at independence, it is still problematic that these countries should have moved from this situation to single party systems. Why did they not move from this situation to the multi-party system given the enormous contradiction within these countries? And how about

countries such as Tanzania, Kenya, Nigeria, Zambia, etc. which became single-party systems after independence even though they came to independence with competitive party systems?

If we want to explain the single-party system, we must begin by appreciating the significant of political competition in the statism of African countries and the contradictions in the material base of these societies. The newly independent African states are all highly statist. The state dominates the economy and society much more than in the western industrialized countries.

Ishongi adds that statist economies invariably produce one-party systems. In statist economies, political competition ends to be a fight until death. Why? Because statism increases the premium on the control of state and the more statism, the higher the premium on the control of state power. In Africa where statism existed in an extreme form, control of state power has become extremely important as the key to everything. As a result of its extraordinary importance, the struggle to control it becomes very intense one might say, hobbesian, since the stakes are so high, hence the competitors do everything to win.

There is clear hobbism in political competition all over Africa. Little attention is paid to constitutional behaviour, constitutions and the law are amended and reinterpreted or blatantly violated from day to day to suit the purposes of the hegemonic faction of the petty bourgeoisie. The general tendency is to annihilate political opponents instead of merely defeating them. When it is at all possible, opponents are herded into prison, assaulted physically, or murdered, sometimes by the hundreds. It is a good indication of the premium on the control of state power Africa that no African government has changed hands by peaceful means.

This is largely the legacy of colonialism. The colonial regime rested on force. The type of abuse and exploitation which it perpetrated on its victims could not occur if they had any choice. The determined and brutal use of force ensured that the only

effective choice was submission, because the colonial system rested on force, state power was highly developed, usually far ahead of the development of production forces.

The statism was political as well as economic. The colonial regime has to avoid giving the indigenous peoples access to wealth beyond a certain minimum. This was not due simply to the capitalist drive for profit maximization. An equally important reason is that it was politically inexpedient to give the colonized access to economic power because concentration of economic power could soon become concentrations of political power. In order to carry on its exploitation and restrict the flow of wealth to the colonized, the colonial regime subjected the colonial economy to very strict control. This policy had several consequences. It is partly responsible for the rather precarious material base of the African petty bourgeoisie. The economic exclusion of the indigenous peoples partly accounts for the failure of the African bourgeoisie to play its historical role, namely the development of the forces. Finally, the policy is one of the factors that made the African petty bourgeoisie very dependent on the metropolitan bourgeoisie.

There is need to add that just as the legacy of statism goes back to the colonial period, so does the hobbesism of political competition. The fundamental contradiction of colonizer and colonised was such that competition among them had to be hobbesian. Colonialism was a repudiation of the right of self-determination of the colonized and the resistance to colonialism was the assertion of the right of self-determination of the colonized. The colonizers excluded the nationalists from power in order to maintain the colonial system and the nationalists wanted to throw the colonizers out of their country. So in the colonial situation, one exclusive claim was poised against another. There was no room for compromise or mannered politics. A new equilibrium could only be formed with the complete defeat of one of the two sides.

The pattern of hobbesian competition which we find in Africa is also associated with the contradictions within the bourgeoisie class in Africa which we have indicated. To the extent that there are deep contradictions within a bourgeoisie class, competition among the factions of the bourgeoisie will tend to be hobbesian. The contradictions increase the premium on the control of state power. Each faction would naturally want to become the hegemonic faction. But the desire is likely to be weaker if the faction can be reasonably certain that its interests will not be too seriously jeopardized in the event that it is not successful in becoming the hegemonic faction. If the differences between the faction and its competitors are such that the success of its competitors can be expected to jeopardize its interests, it will fight harder to become hegemonic.

Depending on the premium on becoming hegemonic, the struggle between the factions will be more or less intense. The greater the premium, the more will competition be oriented to efficiency norms rather than legitimate norms and the stronger is the tendency towards a one-party system. We can see that the brutality of African politics and the tendency towards a single-party system are related to the contradictions in the material base of African countries. Their material base can be characterized as follows: firstly, the productive forces in terms of modern western production techniques, skills and knowledge, are underdeveloped and hence the social surplus produced is very small; secondly, they are highly dependent, especially on the former colonial powers. Practically all the technology needed for socio-economic development is imported, and a considerable proportion of capital requirements for this development comes from loans, grants and foreign investments; and thirdly, the economies are "disarticulated", i.e. the economic exchanges between the various sectors of the economy are externally oriented. There also is an over dependence on the export earnings from a few agricultural or mineral products.



The above situation makes them vulnerable to the manipulations of international capitalism. The machinations of international capitalism reinforce the tendency towards statism. The control and the use of governmental power is highly consequential for the economic interests of international capitalism. International capitalism takes a keen interest in the struggle between the African petty bourgeoisie and the African masses and in the factional struggle within the petty bourgeoisie class itself. Thus, international capitalism actively intervenes to moderate the class struggle in African countries, to help the friendly factions of the petty bourgeoisie class and to destroy the hostile ones.

Because it is playing for high stakes too, it tends to do whatever is effective for its interests. And what is effective is often immoral, unconstitutional and cruel. It does not hesitate to arrange assassinations, to corrupt government officials, subvert the economy, blackmail or liquidate progressive forces, overthrow governments, or incite civil wars. Its vigilant and determined defence of its interests does not contribute to making political competition in Africa more moderate, rather it makes political competition more extreme and more brutal. In this sense, it has contributed to the emergence of the single-party systems in Africa.

However, a complete explanation of the single party system must take account of the contradictions between the bourgeoisie and the African masses as well as the contradictions within the African petty bourgeoisie. Before independence, the overriding goal of the African petty bourgeoisie was to win popular support because in their situation, popular support was the road to political power. The nationalist movement became a massive crusade for the politicization and the mobilization of the African masses. The mobilisation of the masses was facilitated by the fact that the differences between the petty bourgeoisie and the masses were somewhat submerged by the preoccupation

with their common enemy, i.e. colonialism and the apartheid system in the case of South Africa. The effect of the nationalist movement on the development of the contradictions between the petty bourgeoisie and the masses was rather paradoxical. On the one hand, the nationalist movement created a veneer of unity by focusing attention on the common enemy. But behind this veneer of unity the conditions for the deepening of the contradictions between the two classes were being created. The petty bourgeoisie could only create solidarity between them and the masses by politicizing them.

However, in the context of the colonial struggle they could not politicize the masses without also radicalizing them. For instance, to politicize the masses, they had to teach them to be resentful of exploitation; they had to draw the attention of the masses to the severe deprivations which they had to endure under colonialism and apartheid. To mobilize the masses, they had to take an egalitarian stance. They asserted the principle of self-determination, government by consent, accountability of the leadership, the virtues of democracy and equality. In effect, the African masses were mobilized into politics with expectations quite antagonistic to the objective interests of the petty bourgeoisie.

As soon as the indigenous government came to power, the class contradictions became manifest. The new government was now faced with a political population whom it has taught to resent exploitation, to demand democracy and equality, and liberation from material want. These expectations diametrically contradicted the interests of the post-independence African leadership. It could not satisfy these expectations in a manner compatible with the maintenance of the existing relations of production. The new African leadership has to find some ways of maintaining its rule in the face of these contradictions. It could not maintain its interests in the face of these contradictions without depoliticizing the society. The one-party sys-

tem is part of this process of depoliticization of the African masses.

Initially the masses are sold the ideological illusion that they must be patient, “Rome was not built in a day” and their needs and expectations will be addressed in the medium and long term. The conspicuous consumption of the political elite, on the other hand, is justified as the just reward for the sacrifices made during the liberation and independence struggle. Gradually those who insist to emphasize the egalitarian message through which the masses were mobilized into the struggle are labelled “ultra-leftist” and are marginalized. It should be emphasized that, this situation is not particular to Africa. Reference could be made to the 1848 revolution in France, and the Germany in the 19<sup>th</sup> Century. In France the national bourgeoisie mobilized the masses of peasants and workers in a struggle against the common enemy of absolutism:

*Lamartine, the poet who joined the revolutionaries at the first outburst, id so, as he himself put it bluntly, to harness the storm....” The newly-created bourgeois government now turned against the economic demands of their proletarian allies (Dunyevskaia, 1987).*

Germany was the precursor to statism. The 19<sup>th</sup> Century German social democrat Lassalle considered the masses a mob:

*Under the sway of “unthinking agitators.....thrown up by the storm.”....The workers were a suffering mass and weak, whereas the state was strong and could achieve “for each one of us what none of us could achieve for himself.”*

He therefore felt called upon to rule “for” the masses he would lead. They would continue to work, and, meanwhile, be so good as to send him to parliament (Dunayevskaya, 1982).

Much could also be said of the “Risorgimento” in Italy. Interestingly where “historic compromises” have occurred in Europe such as the “Kulturkampf” in Germany and the Risorgimento in Italy. These gave rise eventually to militarist and fascist regimes in which, not only democracy but also the working classes suffered massive defeats.

Depoliticization in Africa also involved reducing the effective political participation of the masses, intimidating them with state power into docility and concentrating all power in the hegemonic faction of the petty bourgeoisie. Let us take a brief look at the different aspects of depoliticization. First, the new rulers accumulated and displayed force and demonstrated their determination to use it against all opposition. The coercive resources of the state were rapidly increased. More and more occasions were found for parading the armed forces and their fearsome machines. This state power was used ruthlessly against anyone who was suspected of being an opponent of the government. The effect of this intimidation was to narrow down the scope of political expression very severely. In the final analysis, it came down to the effect that the only form of political expression available for the masses was that of supporting the government in power.

The enforced conformism was justified by asserting the absolute necessity for unity in the interests of public good. It was argued that unity is necessary because there are strong sinister forces, particularly neo-colonialism anxious to deprive the people of their hard won freedom. If there is unity, these forces might be neutralized. Unity is necessary because the predicament of the newly independent country warrants it. The enormous task of defeating ignorance, poverty and disease cannot be tackled without unity. Unity is not only necessary, but natural. It is natural because both the problems of the society and what has to be done about them are evident. Finally, unity is natural in an African society which has no social classes, but

rather a strong communal tradition (Nyerere, 1967). Unfortunately, the reality belied the argument because the massive repression underlined the contradictions between the rulers and their subjects.

Second, depoliticization also meant limiting the political participation of the masses to trivial and irrelevant choices. For instance, their electoral participation was rendered largely meaningless because they were asked to choose between candidates which the government had hand-picked. More often than not, they were simply asked to confirm choices already made by the leadership, especially the dominant faction of the petty bourgeoisie. On balance, it would seem that the African masses were able to influence government much more during the last phase of colonization and apartheid than they do now. Fanon (1963) was quite right in describing the single party system in post-colonial Africa as “the dictatorship of the bourgeoisie, unmasked, unpainted, unscrupulous and cynical”.

### Civil Society and Demand for Democracy

Barak (1998) states that after forty years of political independence in Africa the question and demand for democracy in all aspects of life has come to the centre of political stage. He notes that since the late 1980s the demand for democracy or the democratization movement has been characterized by struggles for multi-party political systems. The struggle for the process of change from one-party into multi-party political systems took different forms in individual African countries. For example, in the Eastern and Southern African Regions a variety of events took place. In Kenya demands and mass demonstrations for multi-party democracy took place despite President Moi's rigid resistance. In March 1991, the government of Tanzania established a presidential commission to study the possibilities of

introducing a multi-party system. The commission came out with a recommendation that Tanzania should establish a multi-party political system. In October 1995 Tanzania held her first multi-party elections. On 31 October 1991, Zambia held her first election based on multi-partism, and the result was that the incumbent United Independence Party (UNIP) lost to MMD, a new opposition political party led by Fredrick Chiluba. Namibia established a multi-party system with attainment of independence in 1990.

Various explanations have been propagated for these developments. These could be categorized into two main arguments, i.e. the external-centred and the internal-centred explanations. The external-centred could further be divided into two parts. One part tends to emphasize the influence of liberal democratic changes in Eastern Europe as the main cause for the new wave of multi-party democratic demands in Africa, whereas the other part tends to emphasize imperialist pressure for multi-partism as a conditionality for getting development aid. Both parts of the external-centred explanation are upheld by some members of the political leadership in Africa. They use them as a defensive mechanism that the demand for multi-party democracy did not originate from the people in Africa, but rather it is an imposed phenomenon from outside, and therefore multi-party democracy is alien to African conditions and environment (Court, 1999).

The internal-centred explanation can be divided into three parts. One part is based on the Western theory of political modernization. This dichotomizes the issue of democracy between one-party and multi-party systems. It argues that a one-party system as a common feature in most post-independence African countries, is basically dictatorial, whereas the multi-party system as western feature, is fundamentally democratic. It is therefore the responsibility of the western countries to spread what is regarded as "genuine pluralist parliamentary

democracy” to the developing countries including Africa (Malongi, 1995).

The second part of the internal-centred explanation may be regarded as a “conspiracy” viewpoint. It argues that the African masses have decided to demand democracy because the democratization process in Africa was arrested after political independence by the petty-bourgeoisie who consolidated political power through the one-party state. The attempt to arrest the democratization process was due to competition between the different sections of the African petty bourgeoisie for the monopoly of political power in order to enjoy the fruits of independence at the expense of the African masses (Ishongi, 1992).

The explanation is regarded as a “conspiracy” view point because it gives the impression that the petty-bourgeoisie who led the nationalist struggles in Africa conspired to arrest the democratization process for their own interests. The third part of the internal explanation for the trend to multi-party movement in Africa is based on the crisis of African democracy which includes the one-party system. This is discussed in detail in the following section.

### **Multi- Party Movement and The Crisis of One-Party Democracy**

The crisis of African democracy and the one-party system of government in Africa is reflected through two important aspects: the growth of economic crisis and the rise of class contradictions. It is common knowledge that most African countries have been experiencing serious economic problem from the late 1970s and through the whole period of the 1980s. It is due to this situation that the 1980s have been described as the lost decade for Africa. Various internal and external economic factors have been cited by both academics and politicians

for the economic crisis. One of the internal factors stated is the monopolistic economic policies of the one-party system. Thus, in most of the African countries people have been identifying their economic problems with the one-party political systems. They are of the opinion that a democratisation process in terms of adopting a multi-party system is likely to effect economic development and solve the serious economic problems.

Mpangala (1991) states that the growth of class contradictions in Africa has been basically a result of the process of consolidating state power by the petty bourgeoisie under the one-party system. It is also a product of changes in class relations and the process of class formation since independence. At independence most African societies were characterized by a class pattern that was inherited from colonialism. The major classes constituted the peasantry, the working class and the petty-bourgeoisie. During the struggle for independence these classes forged considerable unity, thus camouflaging contradictions between them.

After independence changes began to take place. In the case of East Africa, the size of the working class, which was relatively small at independence, began to grow, particularly with the establishment of import-substitution industries in the late 1960s and 1970s. In addition to the growth in size, the working class began to grow more and more conscious of themselves as a class, as it became marginalized both politically and economically by the petty bourgeoisie in leadership. Another class which grew and became greatly marginalised is the peasantry, particularly the small peasants whose economic conditions worsened with the growth of relations of exploitation and the economic crisis (Kaya, 2000).

Another important change in terms of class formation has been the transformation of the petty-bourgeois class. First, having provided leadership to the nationalist struggle for independence, it was the petty-bourgeoisie who occupied the position



of political power. Through processes of nationalization, the petty-bourgeoisie assumed greater control of the national economy. These developments facilitated the transformation of the ruling factions of the petty-bourgeoisie into the “state-bourgeoisie” (Shivji, 1985). The commercial faction of the petty-bourgeoisie transformed into the commercial bourgeoisie, particularly as a result of liberalization policies which enabled this class to control the commercial sector and assume a position of considerable economic power. In the process some factions of the petty-bourgeoisie grew more and more marginalized, especially those outside the system of state power and control of the commercial sector.

These changes in terms of class formation and polarization, have had considerable implications in terms of the growth of class contradictions. Two main types of contradictions can be observed. One major contradiction has greatly developed between the working people, i.e. peasants and workers, on the one hand, and the petty bourgeoisie on the other. This contradiction has become more obvious with the growing economic crisis since the late 1970s and 1980s. The economic crisis has given rise to a crisis of capital accumulation on the part of the state-bourgeoisie and the commercial-bourgeoisie. In order to resolve this crisis of accumulation, the tendency has been to put greater pressure on the working people to produce more surplus, and then find all means possible, including illegal means such as corruption and theft, to appropriate the surplus produced (Schneider, 1996).

The second major contradiction is between the marginalised petty-bourgeoisie on the one hand, and the state and commercial bourgeoisie on the other. The marginalised petty-bourgeoisie include among others professionals, civil servants, retail traders and rich farmers. At a certain level there are also contradictions between the commercial and state bourgeoisie, in terms of struggles to control different sectors of the economy.

However, the general tendency has been for the two factions of the bourgeoisie to get into alliance and forge some forms of solidarity in order to defend their common interests of controlling the economy and maintaining political hegemony.

These contradictions have been leading to two main consequences. One obvious consequence is that as the contradictions continue to sharpen, the levels of class as well as group consciousness and interests continue to grow and diverge. Thus it becomes difficult for a single party based on the ideology of African democracy or one-party democracy to contain these contradictions. The other consequence is the tendency of the different marginalised classes and other social groups to get into different forms of struggle. In many countries of Africa the struggle has taken the form of demand for democracy and multi-party system. This is due to the fact that the one-party system is no longer viewed as an instrument of development, but as an instrument of oppression and exploitation by the dominant classes. Thus a situation of transition is inevitable under such circumstances.

### **Towards Sustainable Democratic Institutions in Southern Africa**

As already stipulated the 1990s have witnessed a massive effort by individual countries in Africa to transform the single party governments to multi-party governments including democratic administrations accountable to the people, through regular elections and through an array of representative institutions. Southern Africa has perhaps, more than any other region in Africa, experienced the most dramatic transformation in this regard. The end of the one party rule in Zambia, Lesotho, and Malawi, attainment of independence by Namibia, cessation of conflict followed by successful multi-party elections in

Mozambique and above all, the end to apartheid rule and a peaceful transition to democracy in South Africa, were both dramatic.

These developments in a region long torn by racial and civil wars and general misrule, have however, created new challenges for democracy. Kalusha (1998) argues that democratic institutions, ranging from legislatures, local governments, electoral bodies, political parties, women's groups, judiciaries, courts, academia, the media and civil society organizations are, in some cases weak or not fully prepared for democratic consolidation.

Stube (1999) states that elections are not synonymous with democracy but are an important ingredient of a functioning democratic system. This is particularly true if they are transparent, efficient and acceptable to all the contesting political parties as well as the voters who have a guarantee that voting is meaningful. In Southern Africa elections are frequently characterised by disputes and inefficient administration. Moreover, as an effort to legitimize elections many governments in the region have established independent electoral commissions (IECs). However, difficulties associated with recent elections in the region such as in Lesotho, Zambia, Mozambique, Botswana, Zimbabwe, etc. have revealed problems regarding the capacity of some of IECs.

Furthermore, Kalusha (1999) shows that many newly established democracies in Africa including Southern Africa suffer from weak political parties, to a point where pluralism has not been established and there has been a return to de facto one party system. For instance, in Southern Africa, the SADC Report on Governance and Human Development (1998) showed that ruling parties in region controlling between 59% and 100% of seats in parliaments. The 1999 elections in Botswana, Mozambique, Namibia and South Africa saw the ruling parties increase their parliamentary majorities.

In Zimbabwe, parliament has been dominated by one party

since 1990. It was only during the recent elections in June 2000 that the new parliament is composed of a strong opposition (MDC). In Tanzania and Zambia by-elections have seen seats originally held by opposition parties pass to the ruling party. Evidently this crisis, which is damaging to opposition parties, is growing in a number of countries in the SADC region. The increasing nature of the problem points to a weakness with the political party as an institution.

The political participation of women is a crucial factor in the history, growth and realization of pluralist, vibrant and sustainable democracy. Katolo (1995) adds that the success of democracy in any part of the world depends very much on its representing and accommodating across-section of the population's interests. Africa's accommodation of gender, ethnic, youth and minority group interests is critical for a sustainable political system. Indeed the difference between democracy and other political systems is the ability of the former to deliberately accommodate different viewpoints, interests and broad categories of the citizens in the political process, institutions and leadership.

### **The Future of the Multi-Party System in Africa**

The explanation of the single-party system offered here indicates the conditions under which a multi-party system will be successful in Africa. There are two such conditions. First, the mediation of the contradictions within the petty bourgeois class. All other things being equal, as the contradictions within the bourgeois class are mediated or disappear, a genuine multi-party system becomes more probable in Africa. This may seem inconsistent since a multi-party system must also presuppose contradictions. However, the inconsistency disappears when we remember that it is not the absence or the presence of contra-

dictions that is really the issue here. Multi-party systems tend to be associated with trivial contradictions while single-party systems are associated with graver contradictions. For example, in the liberal democracies of the West, political competition seems to be more moderate, the incidence of extra-constitutional behaviour is relatively low. We take it for granted that the ruling party of Canada will call an election when the Canadian constitution demands it, and that it will resign if defeated in the election. Similarly we take it for granted that the Labour Party of the United Kingdom will yield the government to the Conservative Government if the Conservative Party defeats the Labour Party at the next election.

What makes this type of politics possible is that the bourgeois class in these countries is relatively homogenous, particularly in the sense that the economic interests of its members tend to coincide. As a result of this relative homogeneity the bourgeois parties do not risk very much if they lose to their competitors. Everyone can assume that whoever wins will not change things radically. The contradictions within the petty bourgeois class in Africa are so severe that such assumptions are less warranted. Consequently, the competition is less moderate and the single-party system tends to be predominant. Therefore, when the African petty bourgeois class becomes more homogenous its politics will in all probability become more "liberal". As is the case in the West, multi-party systems and free elections will thrive only when they have little or no effect on the power structure.

The second condition for a multi-party system is the mitigation of the revolutionary pressures of the working class. In Africa, these pressures remain particularly intense because of the small size of the social surplus and the extreme deprivations of the masses. In the presence of such extreme deprivations the petty bourgeois class cannot maintain its class position with liberal politics. This implies that liberal politics in Africa will

not emerge until production develops sufficiently to mitigate the extremities of want. There is no desperately poor capitalist society where there is liberal politics.

## Conclusion

Given the petty bourgeoisie consolidation of state power with the effect of subordinating and dominating democratic institutions, and taking into consideration the growing class contradictions, the crisis of the one-party system in Africa has led to a situation whereby the so-called African democracy has proved to be a mere myth of democracy. The events that are currently taking place across the African continent, including the multi-party movement, are clear indications that Africa is experiencing a period of a transition from African democracy to a new form of democracy. Mpangala (1991) poses a pertinent question: "What type of democracy is taking place in Africa?"

The mere fact that there is a growing demand for a shift from the one-party to a multi-party system is not an automatic guarantee that Africa is experiencing a change towards a democratic system. The number of political parties is merely a form and not a substance of democracy. African people need the attainment of both a new form and a new substance of democracy. The transition towards multi-party democracy calls for the necessity of solving two related problems: firstly, is the problem of conceptualisation of the new form of democracy that is relevant to the conditions in Africa, while at the same time embracing the universal principles of democracy; secondly, is a strategy for establishment of this new form of democracy in Africa. Concerning the problem of conceptualising the new type of democracy relevant to the African conditions, three schools of thought have emerged:

One school which is basically externally orientated is the “Strasbourg Consensus” school. This constitutes a definition of democracy emanating from the First Strasbourg Conference on Parliamentary Democracy organized by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in 1918. The “Strasbourg Consensus” outlined what are regarded as essential elements of a pluralist parliamentary democracy. This includes basic human freedoms, basic human rights, the rule of law and independence of the judiciary, equality before the law and the right to participate and education.

According to this school of thought these are the basic elements of democracy which have to be spread to Africa and other parts of the developing world. The second school of thought emanates from within Africa. It puts emphasis on the need to take into consideration traditional African structures. This school views the Strasbourg Consensus school as too eurocentric because the basic elements of democracy outlined as universal are mainly based on the conditions of western societies.

The third school of thought advocates the development of a new type of social democracy in Africa, i.e. a popular democratic system which is in interests of the African masses and which might be against the interests of both the African petty bourgeoisie and international capitalism. This type of democracy implies the following :

- While democracy is an integral part of any socio-economic development process, the African masses need a social democracy that places emphasis on concrete political, social, and economic rights, as opposed to a liberal democracy that emphasizes abstract political rights; a democracy that puts as much emphasis on collective rights as it does on individual rights; a democracy which entails decentralization of power to local democratic formations and empowerment of these local governance institutions; a democracy which is as

inclusive as possible. The legislative bodies should in addition to national groups, have special representation of mass organisations.

- The development strategy derived from such a people-driven democratization process should be based on the following values and principles: a popular development strategy in which the people have to be the agents, the means and the end of the developmental process. This implies self-reliance and this has to be practised at all levels, i.e. household, community, regional and national.
- Self-reliance requires much confidence. Lack of confidence is a serious problem. It may well be the greatest obstacle to the development of Africa. The humiliations of colonization and slavery before it, virtually destroyed the confidence of Africans including the African leadership.

## References

- BARAK, R. (1998) *Globalization and Political Liberalization in Developing Nations*. Hartford: Kurumanian Press.
- BUCHERT, D. (1996) *World Market and Democratic Movements in Developing Countries*, Paris: UNESCO.
- COURT, S. (1999) *The Challenges of Liberal Democracy in Africa*, Hamburg: UIE.
- DUNAYEVSKAYA (1982) *Marxism and Freedom*, New Jersey: Humanities Press.
- FANON, F. (1963) *A Wretched of the Earth*, New York: Penguin.
- ISHONGI, B. (1992) *Political Competition and One Party Democracy in Africa*, Tuebingen University (Unpublished Manuscript).



- KALUSHA, P. (1999) *The Challenges of Democracy in Southern Africa*, L.A : University of Southern California Press.
- KATOLO, A. (1995) *Gender, Pluralism and Democracy in Africa*: M.A. Thesis, University of Indiana.
- KAUNDA, K. (1966) *A humanist in Africa*, London: Longman.
- KAYA, H.O. (2000) *The Salient Features of the Political Economy of Africa and Continental Challenges in the New Millenium*. Paper Presented at the 40<sup>th</sup> Anniversary Conference of The Africa Institute of South Africa, Pretoria, 29-3 June,2000.
- MALONGI, P. (1995) *Parliamentary Democracy and Economic Development in Africa*, Kassel University (Unpublished Manuscript).
- MMUYA, M. (1991) *Democracy and the Question of Political Party System in Tanzania*, University of Dar es Salaam (Unpublished Manuscript).
- MPANGALA, G. (1991) The Crisis of African Democracy as an Underlying Factor for Multi-Party Democracy in Africa, in *Multi-Party Movement Democracy, Civil Society and Economic Transformation in Southern Africa*, Papers from the 14<sup>th</sup> SAUSSC, Windhoek, Nov. 1991.
- NYERERE, J.K. (1967) *Freedom and Unity*, Nairobi: Oxford University Press.
- RANGER, T. (1984) *Peasant Consciousness and Gorilla War in Zimbabwe*, London: Heineman.
- Republic of Kenya, (1965) *Sessional Paper NO: 10*.
- SCHNEIDER, A. (1996) *Statism and Political Dictatorship in Africa*, Erlangen: ZAMP Verlag.
- SEIDEMAN, A. (1986) *Money, Banking and Public Finance in Africa*, London: ZED.
- SHIVJI, I. (1985) *The State and the Working People in Tanzania*, London: CODESRIA.
- STUBE, W. (1999) *Elections and Democratic Practice in Africa*, Hamburg: Alternative Verlag.

## MULTI-PARTY DEMOCRACY AND THE POLITICAL...

- THEOBALD, B. (1995) *Political Change and Democratic Process in Emerging Nations*, Brussels: CEO Papers.
- TISCHER, P. (1992) *Democracy in Developing Nations*, New York: Pergamon.

# Camino a la independencia de Eritrea

*María Fernanda Cañas\**

Entre el 23 y el 25 de abril de 1993 se celebró en Eritrea un referéndum de libre determinación, cuyo resultado arrojó como consecuencia dos hechos de gran importancia política: la independencia de Eritrea y la modificación, por primera vez desde la finalización del proceso de colonización, de las fronteras africanas<sup>1</sup>.

La Organización de las Naciones Unidas –luego de rever su posición adoptada en las décadas del cincuenta y sesenta sobre la situación de Eritrea– desempeñó un papel significativo en este proceso.

Esto fue debido, principalmente, a dos aspectos: la importancia que la situación en Eritrea revestía para la paz y seguridad de la región y a la participación, cada vez más activa, de la Organización en la asistencia electoral y en los procesos de democratización.

En efecto, Naciones Unidas desde 1990 intervino activamente en los procesos electorales llevados a cabo en Namibia (1990),

\* Funcionaria del Servicio Exterior de la Nación. Las opiniones vertidas en el presente artículo no representan necesariamente las del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

<sup>1</sup> La Organización de la Unidad Africana establece entre sus principios, la intangibilidad de las fronteras de sus Estados, ratificando, de ese modo, la división política establecida por las potencias coloniales.

Haití (desde 1990), Angola (1992), Camboya (1993), El Salvador (1994), Mozambique (1994), Sudáfrica (1994), Argelia (1996), Bosnia y Herzegovina (desde 1996).

Como integrante del grupo de observadores internacionales bajo la autoridad de las Naciones Unidas, asistí al referéndum de libre determinación en Eritrea, pero antes de entrar en el detalle sobre este singular proceso, me referiré someramente a los antecedentes y características generales de Eritrea, en ese momento tan particular.

### Antecedentes

Eritrea está ubicada en el nordeste de África, sobre el Mar Rojo, limita con Sudán, Etiopía y Djibouti y es, aproximadamente, del tamaño de Inglaterra. Cuenta con más o menos tres millones de habitantes provenientes de nueve etnias diferentes, la mayoría de los cuales viven en zonas rurales y un cuarto de los mismos son nómades. El 60 por ciento de la población es católica y el restante 40 por ciento musulmana. Se habla el tigríno, el árabe y, en alguna medida, el italiano.

Al momento del referéndum poseía incipientes industrias – que funcionaban sobre la base de viejas maquinarias italianas– del cuero (zapatos, carteras), textil (algodón) y envasado de productos alimenticios, y dependía en un 80 por ciento de la ayuda internacional. Con excepción de Asmara, su capital, el país carecía de infraestructura (carreteras, trenes, electricidad, agua corriente, sistema cloacal, etc.).

En cuanto a su historia podemos decir que Eritrea se constituyó como unidad política durante el período colonial europeo. Con anterioridad, el territorio fue parte del Reino Aksoum y posteriormente estuvo ocupado por principados, organizados de manera feudal, dependientes de los reinos de Etiopía, Egipto y, más tarde, del Imperio Otomano.

Desde el año 1869 los italianos fueron unificando gradualmente el actual territorio de Eritrea, estableciendo, en 1890, una estructura administrativa, acompañada de una red de transporte y comunicaciones. La colonización introdujo 50 mil italianos que establecieron plantaciones y una industria textil.

Durante 1941-1952 los británicos tomaron la colonia italiana y establecieron una administración militar, favoreciendo las diferencias existentes entre la población musulmana y la cristiana a fin de ejercer un mejor control del territorio.

Cuando las Naciones Unidas debatió el futuro de las colonias italianas, otorgó la independencia a Libia y a la Somalilandia italiana. Sin embargo, y debido a la importancia estratégica de Eritrea, ésta fue federada a Etiopía por virtud de la resolución 390 (V) de la Asamblea General, de diciembre de 1950, privando a los Eritreanos de su independencia pero otorgándoles cierto grado de autonomía. Esta actitud fue siempre resentida por los Eritreanos.

En 1961 comenzó la lucha armada –que se extendería por treinta años– por la independencia y contra lo que se consideraba como violaciones etíopes a los derechos y la autonomía de Eritrea. La lucha estuvo encabezada por el Frente de Liberación Eritreano de composición mayoritariamente musulmana y en 1971 se le sumó el Frente de Liberación Popular Eritreano, mayoritariamente cristiano.

En 1962 el Emperador Haile Selassie anexó a Eritrea como la provincia número 16 de Etiopía y estableció su propia administración y mudó las industrias existentes en ese territorio a Etiopía.

Ante esta acción la comunidad internacional no reaccionó –otra actitud que fue resentida por los Eritreanos–. El Gobierno etíope mantenía estrechas relaciones políticas y militares con los EE.UU., que veían en él a un aliado y al país como importante punto estratégico.

En 1974 en Etiopía, un golpe militar destituyó al Emperador Selassie y se estableció el Derg, una junta militar que gobernó durante 17 años.

Entre 1977 y 1978 el Gobierno de Etiopía cambió su alianza de EE.UU. a la Unión Soviética que comenzó a abastecerlo de armamentos. Los movimientos de liberación continuaron con su lucha contando con escasa ayuda externa, salvo la de Sudán que les permitía utilizar sus puertos.

En 1990 Etiopía, con graves problemas internos y en guerra civil, pierde a manos de los Eritreanos la ciudad de Masawa sobre el Mar Rojo. El EPLF comienza una rápida campaña de reconquista que culmina en mayo de 1991 con la toma de Asmara y su establecimiento como Gobierno Provisional. Simultáneamente, el Derg colapsa y asume al gobierno una facción interna opositora, estableciéndose un Gobierno de Transición.

## **Desarrollo del referendun de libre determinación<sup>2</sup>**

En 1991 el Gobierno Provisional de Eritrea y el Gobierno de Transición de Etiopía solicitaron el envío de una delegación de las Naciones Unidas a fin de observar y verificar la limpieza e imparcialidad del referéndum a celebrarse en Eritrea en 1993, bajo la organización de la Comisión del Referéndum establecida por el Gobierno de Eritrea.

Esta solicitud se realizó como una forma de garantizar el respaldo de la Organización que 40 años atrás decretara su federación con Etiopía. Asimismo, ante las eventuales dificultades que la independencia de Eritrea podría ocasionar entre sus vecinos africanos –ya que significaría que, por primera vez, desde el

2 “The United Nations and the Independence of Eritrea”, The United Nations Blue Books Series, Volume XII. Department of Public Information, United Nations, New York, 1996.

período colonial, se modificaran las fronteras en África–, y a fin de que el proceso no fuera objeto de cuestionamientos posteriores, el Gobierno de Eritrea buscó el mayor reconocimiento internacional posible al proceso de referéndum.

En ese sentido, convocó a observadores no sólo de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de sus agencias especializadas, de organizaciones no gubernamentales, sino también a la OUA, a la Liga de Estados Árabes, al Movimiento de Países No Alineados y a la Comunidad Europea.

Las opciones presentadas al pueblo Eritreano se relacionaron con la aceptación o no de una Eritrea independiente y soberana. La manifestación de estas opciones estaba representada por el SI y el NO. En algún momento se pensó incluir la opción de la federación con Etiopía, pero fue descartada ante la posibilidad de que los 90 mil combatientes todavía armados, que se oponían a tal opción, decidieran volver a la lucha y a la clandestinidad.

En realidad, la campaña del referéndum estuvo más destinada a la enseñanza del procedimiento de votación y al sentido de la misma, que a promocionar las dos opciones. La campaña por el NO fue inexistente, y la del SI fue reducida. La campaña fue realizada aldea por aldea con la colaboración de los ancianos de cada una de ellas y mediante ejercicios prácticos, ya que la mayoría de la población era analfabeta y carecía de conocimiento sobre el tema.

En 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas autorizó al Secretario General a enviar una Misión Observadora con el objeto de verificar el referéndum. La misión se denominó UNOVER (Misión Observadora de las Naciones Unidas para Verificar el Referéndum en Eritrea).

El mandato otorgado a UNOVER consistía en verificar la imparcialidad y limpieza del proceso de referéndum en todas sus etapas –registro de votantes, campaña y votación propiamente dicha, recuento y cómputo de votos y anuncio de los resulta-

dos— así como de recibir quejas y, de ser necesario, solicitar ajustes a la Comisión del Referéndum.

Para ello, con un equipo de 21 funcionarios internacionales apoyados por personal local, se estableció una oficina central en Asmara y tres regionales en Asmara, Keren y Mendefera, y equipos móviles para realizar visitas periódicas a zonas situadas fuera de la jurisdicción de las oficinas regionales.

Durante el proceso de votación que duró tres días, se aumentó la dotación de UNOVER y se desplegaron 60 equipos de observación de dos personas cada uno (total de 120 personas provenientes de 35 países) para vigilar todas las etapas de la votación.

La Secretaría de las Naciones Unidas y los Estados Miembros aportaron 50 observadores. Dentro de esta última categoría se encuadró la presencia argentina en UNOVER, única proveniente del Grupo Latinoamericano y el Caribe.

Se establecieron 988 mesas electorales, cubriendo UNOVER el 60% de ellas. Personalmente me tocó desempeñar tareas en las provincias de Serae y Achele Guzai en el sur y centro del país —abarcando zona montañosa y llana—, cubriendo 15 mesas electorales, las cuales fueron visitadas durante los tres días de las elecciones y en algunos casos más de una vez.

Debido a la situación de los caminos el desplazamiento se realizó en camionetas con tracción en las cuatro ruedas y, en dos oportunidades, debido a la ausencia de caminos transitables el acceso a las mesas electorales se hizo a lomo de mula.

Los observadores debíamos llenar ante cada mesa un formulario dejando constancia del proceso de votación. En ese sentido, se debían registrar las impresiones sobre el ambiente reinante, presencia militar, amenazas, respeto del voto secreto, cumplimiento de las reglamentaciones, existencia del material necesario, presencia de otros observadores, etc.

El procedimiento de votación tenía cierto grado de complejidad, lo que se veía agudizado dado la ausencia de experiencia de



la población en este ejercicio y el alto grado de analfabetismo. Sin embargo, los organizadores ponderaron la importancia de que el proceso no diera lugar a dudas y garantizar su legitimidad.

A continuación detallo los pasos del procedimiento de votación:

1. El sufragante presentaba a la mesa electoral su tarjeta de registro para votar, cuyos datos eran constatados con los asentados en el registro.
2. Corroborada la existencia, el sufragante debía, por segunda vez, firmar o, en su defecto, imprimir su seña digital. La primera firma había tenido lugar al momento del registro y ambas debían coincidir.
3. La tarjeta de registro presentada por el individuo era destruida y depositada en una caja especial que al finalizar el día era quemada.
4. La boleta constaba de tres partes separables e impresas en papel marrón para asegurar el secreto. Una porción consistía en un talón con un número seriado que el presidente de la mesa retenía y las otras dos contenía las dos opciones: una azul, por el SI y otra roja, por el NO. Éstas dos últimas eran selladas y firmadas en su parte de atrás y luego entregadas al sufragante quien en el “cuarto oscuro” debía separar ambas y doblarlas con el lado marrón hacia afuera.
5. Ya afuera del “cuarto oscuro” procedía a introducir su boleta de elección en la urna –la mesa controlaba que tuviera el sello y firma correspondiente– y a poner la otra en una caja la cual al finalizar el día era quemada junto con las tarjetas de registro.
6. Antes de entrar al “cuarto oscuro” se pintaba la mano del sufragante con tinta indeleble, a fin de disminuir las posibilidades de que una persona votara más de una vez.
7. Al finalizar el ejercicio de cada día, las urnas se sellaban y guardaban bajo llave. El escrutinio se realizó el último de los tres días asignados para la votación.

Diariamente, los observadores debíamos presencia la apertura y cierre de distintas mesas y durante la última jornada observar el recuento de votos en la mesa elegida por un técnico en estadística y mantenida en secreto hasta último momento.

Dichos cómputos fueron transmitidos inmediatamente por radio a la central de UNOVER, la cual para las primeras horas del día siguiente estuvo en condiciones de brindar la tendencia de los resultados, desalentando así cualquier intento de fraude.

Concluido el proceso de votación el Sr. Sanbar, Representante Especial del Secretario General para Eritrea y a cargo de UNOVER, luego de recibir los informes de los distintos grupos, anunció que el referéndum se había desarrollado en forma limpia e imparcial.

El referéndum se celebró con extremado orden y disciplina. En esto influyó la extensa campaña de enseñanza desarrollada por el Gobierno y el entrenamiento que la población, luego de 30 años de lucha, poseía para obedecer órdenes y disciplinarse.

La organización y la celebración del referéndum implicaron 4 millones de dólares, provenientes en su mayoría de países donantes, en particular Noruega. Todos los materiales utilizados, salvo la tinta indeleble proveniente del Reino Unido, fueron fabricados en Eritrea.

Dos días después de concluido los comicios, el Secretario General del Gobierno anunció los resultados finales, los cuales indicaron que el 98,52% del electorado (1.1 millones registrados, aproximadamente 861 mil en Eritrea y 300 mil en el exterior) se había pronunciado y que la opción “Apruebo que Eritrea sea un Estado independiente y soberano” se había impuesto con el 99,80% votos.

La tarea de observación electoral también se extendió a 422 prisioneros políticos que se encontraban a la espera de ser juzgados y a los excombatientes (unos 85 mil). Estos se pronunciaron una semana antes en las barracas, a fin de mantenerlos lejos de las mesas electorales y evitar actos de intimidación.

Asimismo, se desplegaron observadores en los campos de refugiados fuera de Eritrea, principalmente, Sudán, Arabia Saudita, Etiopía, Alemania, Italia, Suecia, Canadá y EE.UU.

A partir de ese momento, Eritrea se enfrentó con la ardua tarea de la reconstrucción, estimándose que se necesitarían 2.500 millones de dólares para volver a la situación de 30 años atrás, es decir, previa a la guerra.

Además de la situación precaria en que se encontraba el país debido a una de las más prolongadas guerras civiles de África, Eritrea, tenía el temor de que, alcanzado el objetivo que unificaba a los distintos sectores de la población, es decir, la independencia, volvieran a surgir las viejas diferencias entre etnias y religiones.

El cuadro se completaba con la existencia de 100 mil huérfanos de guerra, alrededor de 60 mil combatientes armados que debían ser reincorporados por la sociedad y más de 400 mil refugiados que debían ser repatriados. Treinta mil de los 90 mil combatientes ya habían sido reintegrados a la vida civil y los restantes eran mantenidos en sus barracas con sueldos mínimos provistos por el gobierno y con alimentos del Programa Mundial de Alimentación.

Cabe señalar que cinco años más tarde, Eritrea y Etiopía volvieron a enfrentarse por cuestiones limítrofes, llegando al conflicto armado, incluyendo bombardeos. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, considerando que la situación planteada amenazaba la paz y seguridad internacionales, introdujo el tema en su agenda y se pronunció a través de resoluciones como la 1177 (1998) del 26 de junio de 1998, la 1226 (1999) del 29 de enero de 1999. En estos pronunciamientos el Consejo de Seguridad llamó a ambos países a cesar las hostilidades y resolver pacíficamente sus disputas territoriales, apoyó los esfuerzos de mediación de la Organización de la Unidad Africana y la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de enviar a la región a su Enviado Especial para África.

## Conclusiones

El resultado del referéndum era altamente previsible. El 27 de abril Etiopía reconoció la independencia de Eritrea. A partir de ese momento y por conveniencia mutua, ambos países manifestaron su intención de fomentar la colaboración y la cooperación, ya que Eritrea depende en gran manera de los productos y servicios de Etiopía y ésta a su vez, al transformarse en un país mediterráneo, depende de Eritrea para acceder al Mar Rojo. El 24 de mayo Eritrea declaró formalmente su independencia y el 28 del mismo mes se incorporó a las Naciones Unidas.

Cabe señalar que Argentina fue el primer país latinoamericano en reconocer la independencia de Eritrea.

Este es un proceso en el que el consenso generalizado de que paz, democracia y desarrollo son parte de una misma empresa, queda fielmente representado. Sin paz Eritrea no hubiera podido embarcarse en el camino de la democratización y desarrollo. Sin un referéndum democrático los verdaderos actores, el pueblo de Eritrea, no hubieran tenido voz en el proceso. Y sin desarrollo los logros alcanzados por Eritrea permanecerán frágiles.

A la luz de los últimos sucesos, que incluye una nueva confrontación armada entre Eritrea y Etiopía relativa a la disputa fronteriza de la región de Badme<sup>3</sup>, será necesario que Eritrea vuelva a consolidar su paz para que su población alcance el desarrollo y bienestar que se merece.

<sup>3</sup> El Consejo de Seguridad, a través de sus resoluciones 1177 (1998) y 1226 y 1227 (1999) y su declaración presidencial S/PRST/1999/9, y la OUA, ha través de su Mecanismo de Resolución y Prevención de Conflictos, han actuado para intentar detener los combates.

# La nueva Sudáfrica: una perspectiva desde Argentina

*Germán Domínguez\**

**E**l objetivo de esta presentación es el de brindar el testimonio de un observador –en cierta forma privilegiado– de un período particularmente interesante de la historia sudafricana, cual es el de la transición que se vivió entre los años 1992 y 1996.

En este sentido propongo simplemente, desarrollar mis impresiones sobre algunos aspectos de la realidad sudafricana que tienen que ver, tanto con mis vivencias durante esos años como con una pequeña investigación que realicé en razón de las funciones que he desempeñado.

El tratar de tomar contacto con la realidad no tiene por qué ser fácil, particularmente en el caso de un diplomático, y muy particularmente cuando se trata de la sociedad sudafricana.

En gran medida, como legado del apartheid es, aún hoy, muy común que un argentino radicado en Sudáfrica pase gran parte de su vida socializando, en general, con gente de raza blanca, reservando su contacto con la gente de color a mucamas, jardineros y choferes. No pretendo descalificar estas profesiones, sino simplemente reflejar cuál es el estilo de vida de un diplomático

\* Funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Se desempeñó en la Embajada Argentina en Sudáfrica entre 1992 y 1996. Las opiniones vertidas en esta exposición son a título personal y no reflejan una posición institucional.

en un lugar como Pretoria, a menos que, razones profesionales o intereses específicos lo lleven a contactarse con sudafricanos de color que forman parte de una cierta elite surgida del nuevo estado de cosas.

En este sentido no quiero dejar de expresar que en la Argentina de hoy, a veces me preocupa observar que estamos encaminados en esa dirección. Hoy es posible concebir que un chico argentino nacido en una familia de clase alta-media se críe en un barrio privado, no suba jamás a un colectivo, transcurra su educación primaria secundaria y terciaria en instituciones privadas, no haga el servicio militar y en consecuencia, llegue a la mayoría de edad sin haber tenido experiencias de integración social que, a mi modo de ver, eran más comunes en -por ejemplo- mi generación. A veces, decía, me duele nuestra Argentina, en la que hay ciertas cosas que nos acercan al apartheid.

Me permitiré hacer ciertas disgresiones en el relato para luego volver a la Argentina. En definitiva, los cinco años que pasé en Sudáfrica, habrán servido –entre otras cosas– para conocer mejor a mi país.

La temática del panel me invita a efectuar algunas reflexiones sobre ciertos puntos que me interesan particularmente, entre ellos, la palabra “etnicidad”. Sudáfrica es, como dice el arzobispo Desmond Tutu, la nación arco iris –*the “rainbow nation”*–, definición que alberga a la vez sus mayores potencialidades y riquezas y también sus mayores peligros. La palabra etnicidad es particularmente clave para ciertas culturas dentro de Sudáfrica, aunque puede no tener para todas el mismo significado.

Para cierto grupo, el de los *afrikaners* más conservadores, etnicidad es sinónimo de autodeterminación y éste puede ser un concepto un tanto explosivo. De alguna manera la etnia negra mayoritaria, la zulú, también le atribuye un sentido muy especial a esta palabra y le da un intenso contenido político;

tanto es así que, en algunos casos, ciertos analistas políticos se aventuraron a vaticinar la secesión de la Provincia de KwaZulu-Natal.

Sin embargo, he aquí una parte del milagro sudafricano y es precisamente el hecho de que ninguna etnia es lo suficientemente fuerte como para imponerse sobre las demás, es decir, en gran medida, la aplicabilidad del paradigma tribal a la realidad sudafricana es relativa. Ni siquiera la tribu blanca de los *afrikaners* ha podido sostener en el tiempo -a través del apartheid- su hegemonía. En el caso de los zulúes, que es la etnia mayoritaria, la limitación surge de su base de poder estrictamente regional.

Asimismo, en relación a los zulúes y sus perspectivas de autodeterminación, se impone un análisis cuidadoso, por variadas razones. En principio, es cierto que, siendo ésta la etnia más numerosa, está relativamente sobre representada en la estructura de la dirigencia del ANC, lo que no condice con aquello que las encuestas expresan sobre las preferencias políticas de los zulúes, en las cuales vemos que, cerca de la mitad de éstos, simpatizan con el ANC.

En el caso de los *afrikaners*, el apartheid, en este sentido, fue precisamente un intento relativamente exitoso pero, finalmente, fallido. Precisamente, uno de los aspectos más presentables en sociedad -más políticamente correctos que tenía el apartheid- era aquel que pretendía evidenciar el hecho de que, idealmente, se marcharía hacia una sociedad en la que las diferentes etnias accederían al derecho de autodeterminación y convivirían como “buenos vecinos”, cada uno desarrollando sus instituciones democráticas; política de “buenos vecinos», llamaba el Primer Ministro Verwoerd al *apartheid*.

No está de más aclarar que esta política, la política de bantustanes, reservaba el 13 % de la peor tierra de Sudáfrica al 80 % de la población, que era además el sector más desaventajado de la misma. Era una política claramente inviable según

estudios econométricos que datan de los años 20. Estos bantustanes representaban el 3 % del PBI sudafricano, lo que nos da también una idea de lo irreal del enfoque. Hoy por hoy, Sudáfrica tiene aún un nivel de urbanización relativamente bajo debido a estas políticas que no han hecho sino mantener bolsones de pobreza en las zonas rurales, con indicadores socioeconómicos equivalentes o incluso inferiores, al de otros países del África Subsahariana.

Me interesa detenerme en el tema de los *afrikaners*, esa “tribu blanca”, según creo, la única tribu blanca del África. Cuando el *afrikaner* define su identidad, cuando dice «yo soy *afrikaner*», está diciendo en su propio idioma nada más –y nada menos– ”yo soy africano”, lo que es toda una definición ; es la única cultura en el África que se autodefine en esos términos. De modo que la identidad *afrikaner* está totalmente compenetrada con la tierra.

Analizaré someramente un punto que es un lugar común para un observador externo: la percepción de que la responsabilidad histórica por el crimen del *apartheid* recae en los *afrikaners*. Hay una fuerte tentación a inclinarse hacia este tipo de razonamientos, lo cual es comprensible. Sin embargo, considero que es un tema al que hay que tratar con cierta delicadeza y cuidado.

Es cierto que desde 1948 hay un corte importante en la naturaleza de los gobiernos en Sudáfrica: asume el Partido Nacional con un gabinete íntegramente formado por *afrikaners*, con un programa concreto: el de favorecer a aquel sector de la población blanca que no sólo perdió la Guerra Anglo-Boer sino que además agravó su condición económica durante la Gran Depresión de los años 30. El drama de los “blancos pobres” en los años 30 mereció un voluminoso estudio de investigación de tres años de duración, financiado por la Carnegie Corporation de Nueva York.

En el año 1939 se calculaba que un tercio de los *afrikaners* vivía en un estado de “terrible pobreza”. Como dato de interés



cabe señalar que el lema del Partido Comunista de Sudáfrica en 1922 era “Trabajadores del mundo uníos por una Sudáfrica blanca”. Si sumamos los padecimientos, humillaciones y traiciones sufridos por los *boers* en manos de los ingleses durante el siglo pasado, es fácil entender que el apartheid no fue sino una aplicación del principio que hoy conocemos como de “acción afirmativa” en favor de los *afrikaners*. Obviamente el hecho de que en este juego no entraban los negros, es decir los perjudicados de siempre, nos inclina a sostener que no se puede equiparar a secas la acción afirmativa con el apartheid.

Una de las mejores definiciones que escuché sobre lo que es un *afrikaner* la recibí del escritor Laurens Van der Post, quien decía que en la esencia de los *afrikaners* estaban esos hugonotes franceses, llegados al Cabo a fines del siglo XVII, perseguidos en Francia por su religión, quienes vuelven a ser perseguidos por los holandeses tal vez en donde más duele: en su cultura francesa. Se les prohibió terminantemente hablar francés –a ellos y a sus hijos– en las escuelas y en los servicios religiosos; en otras palabras, fueron víctimas de una aculturación brutal y feroz. A pesar de ello, estos hugonotes, que, en general, eran de una condición social superior a la de los holandeses, terminaron mezclándose con éstos y hablando su propio idioma. Todo esto tiene que haber marcado profundamente la idiosincrasia de esta gente, del mismo modo que el hecho de que llegarían al siglo XIX sin haber conocido nada que se pareciera a la revolución francesa, o más cerca aún, llegar al año 1976 –sí, 1976– sin haber conocido la televisión.

Hay entonces, en la esencia de esta idiosincrasia, un doble aislamiento: geográfico y, sobre todo, psicológico.

Por otro lado el *afrikaner*, en particular el que se fue forjando en los siglos XVIII y XIX, era, probablemente, uno de los hombres más libres y más anárquicos que existía, anárquicos en el sentido de no-obediencia a ningún tipo de autoridad política, y en esto me recuerdan, en cierta forma, al gaucho argenti-

no que describe José Hernández en el “MartínFierro” y que ya no existe.

Esta es la gente que puso por escrito y justificó ideológica, y hasta religiosamente, un sistema de discriminación racial que en la práctica ya existía en Sudáfrica; gente cuyo texto de lectura durante los Siglos XVIII, XIX y XX fue el Antiguo Testamento, donde algunos pasajes sacados de contexto fueron interpretados por los *boers* a modo de mandato divino, tanto en relación a la “Tierra prometida”, como a no mezclarse con otro tipo de gente. los Libros Sagrados sacados de contexto pueden ser muy peligrosos.

Consideraré, precisamente por su apego especial a la tierra africana y merced a elementos, por llamarlos de alguna manera, tribales en su cultura, que el *afrikaner* tiene un potencial de acercamiento con su compatriota de color, quizá más fuerte que el que puede tener el sudafricano de cultura inglesa.

En pocas palabras, cuando los problemas arreciaban en Sudáfrica, el consulado británico se poblaba de largas colas de sudafricanos de doble nacionalidad que querían dejar el barco. Esto es, en gran medida, impensable respecto de un *afrikaner* tradicional y es, actualmente, una opinión un poco más matizada; he conocido sudafricanos angloparlantes totalmente consustanciados con la nueva Sudáfrica y dispuestos a no abandonarla.

No creo exactamente que la presencia inglesa en Sudáfrica haya sido negativa. Los ingleses incorporaron una cultura de juridicidad y de respeto por la ley y los derechos humanos que no debemos despreciar, aunque tampoco se puede negar que el inglés, en su trato con el negro, mantiene una cierta distancia que a veces se mezcla con actitudes racistas. Es un lugar común señalar, en defensa de la colonización española, por ejemplo, que el colonizador se mezcló racialmente con el colonizado. Ello en general no ocurrió en las colonias inglesas. Del mismo modo la relación entre un patrón inglés y su empleado negro está basada mayormente en términos contractuales.

En la cultura *afrikaner* habrían de darse mayores casos de paternalismo lo que puede llevar a una mejor relación, aunque también dicho paternalismo puede degenerar en explotación. De modo que el potencial está allí para que un patrón *afrikaner* se lleve mejor con su empleado negro. De hecho, la gran minería, que favoreció especialmente a los capitalistas de cultura inglesa, fue rentable en tanto podía haber mano de obra artificialmente barata. El apartheid fue un instrumento para crear esta mano de obra. Cecil Rhodes, figura emblemática del imperialismo capitalista inglés, fue el gran promotor de los albergues para trabajadores migrantes solteros, esquema que tal vez fuera útil para abaratar la mano de obra, pero catastrófico para el tejido social sudafricano de ayer y de hoy.

Según estadísticas del año 1985, las que según entiendo aún se mantienen, dos de cada cinco trabajadores negros en las minas, fábricas y oficinas eran migrantes –con las consecuencias sociales que ello genera, a saber, gente que no ve a sus esposas e hijos por períodos que frecuentemente se miden en años–. No es raro que haya mucamas en Pretoria que visiten a sus hijos una vez cada dos meses o más, ya no por razones económicas necesariamente, sino porque ha sido incorporado como hábito cultural que es consecuencia del *apartheid*.

A diferencia de otras sociedades africanas, donde los trabajadores urbanos desocupados pueden volver, en algunos casos, a sus poblados rurales de origen y encontrar allí redes de contención social, en Sudáfrica, por el contrario, el régimen de propiedad de la tierra redundó en una creciente concentración de la misma en unas pocas granjas comerciales pertenecientes a agricultores blancos.

Del mismo modo puede argüirse que parte de la arquitectura del apartheid es anterior al año 1948; por ejemplo, la ley de reserva de tierras –87 por ciento– o las leyes de *job reservation*. La primera *pass-law* data del año 1809, colonia inglesa del Cabo.

A veces me pregunto si no habrá, al igual que hubo una leyenda negra sobre la conquista española en Hispanoamérica, una leyenda negra sobre los *afrikaners* en Sudáfrica, reforzada por lo anacrónico, lo extemporáneo del apartheid desde el año 1948 en adelante.

Otro punto que quiero destacar es que, hoy por hoy, nos es muy difícil decir qué es un *afrikaner*.

Existe el *afrikaner* urbanizado, cuya ideología política puede considerarse “progresista” –tanto más progresista cuanto mayor es su independencia económica–. Esta clase es la que determinó las reformas que se comenzaron a ver a fines de los años ochenta con Botha y que, definitivamente, se encarnan en de Klerk. Se trata de una burguesía *afrikaner* que ha establecido sus alianzas con su equivalente inglesa y también con la burguesía negra emergente.

En este sentido, ya a mediados de los años setenta se calculaba que por lo menos un setenta por ciento de los *afrikaners* pertenecía a una clase media “segura” que encontraba crecientemente difícil conciliar sus normas y valores profesionales con la cruda discriminación del apartheid en su versión clásica.

Existe un *afrikaner*, quizá rural o, si es urbanizado, de menor posición económica, como puede serlo un empleado público blanco, que es más conservador pero acepta vivir en la nueva Sudáfrica, siempre y cuando su modo de vida y su cultura no se vean afectados. En este sentido se plantean roces en el campo de la educación, recurso escaso y valioso, que el nuevo estado sudafricano debe distribuir teniendo en cuenta las injusticias del pasado. En el año 1994 el Estado sudafricano gastaba tres veces más en educar a un chico blanco que a uno negro. Estos *afrikaners* son los que, probablemente, simpatizan con el General Viljoen, un ex Comandante de las viejas FFAA sudafricanas, veterano de Angola, que se incorporó al juego democrático de la nueva Sudáfrica con el mandato de luchar por la autodeterminación sudafricana.

Aún es temprano, pero creo que algunos libros de historia del futuro le asignarán un rol relevante a este General que supo llevar a un sector importante de la sociedad sudafricana a incorporarse al juego democrático.

Por último, la rama más conservadora de los *afrikaners* abarca desde los simpatizantes del Partido Conservador –partido que decidió no participar en las elecciones de 1994 por no ver claramente garantizado el principio de autodeterminación *afrikaner*–, hasta los neonazis extremistas, algunos de ellos, francamente folklóricos y otros, peligrosamente violentos.

Debemos analizar y manejar estas categorías con la claridad meridiana que tuvo Mandela en el momento –quizá el más peligroso– de la transición sudafricana, el día que mataron a Chris Hani, el hombre más popular de Sudáfrica después de Mandela, quien dijo entonces: “... es cierto, fue un hombre blanco el autor material y también el instigador de la muerte de Hani, pero no nos olvidemos que no hubiéramos dado con él de no ser por la denuncia efectuada por una mujer blanca *afrikaner*”. Hani vivía por otra parte en Boksburg, un barrio de clase media *afrikaner*.

Recapitulando entonces, llego a la conclusión de que la diversidad étnica sudafricana es un elemento real al que debemos incorporar y valorizar, sin que ello atente contra la unidad que, desde el punto de vista económico, Sudáfrica debiera conservar.

La etnicidad es importante, pero no olvidemos que puede ser utilizada políticamente por fuerzas que, entiendo, son conservadoras y nos llevan a un pasado que Sudáfrica ya abandonó. Otro punto que invita al debate y que tiene que ver con la etnicidad y con el presente y el futuro sudafricanos es el de la acción afirmativa.

Al hablar de acción afirmativa pienso en una carrera de cien metros llanos en la que unos corredores largan con calzado deportivo y otros lo hacen descalzos y, peor aún, desnutridos. La competencia es sana y, en gran medida, la fuerza que hace pro-

gresar a nuestras sociedades; es probable que ese progreso sea más justo, y también más dinámico si las condiciones iniciales de la competencia fueran más parejas para todos. De modo que el argumento en favor de la acción afirmativa no es, para mí, tan sólo un argumento de justicia distributiva sino también un argumento de eficiencia en los resultados.

Cuando reflexiono acerca de la acción afirmativa en Sudáfrica, lo hago abstraído de otros ejemplos que vienen a mi memoria, como puede ser el caso de Estados Unidos, donde los desaventajados son minorías; en Sudáfrica, por el contrario, son la gran mayoría de la población.

En Estados Unidos son muy complejas las circunstancias de esa desventaja, pero en Sudáfrica es claro, muy claro, que por espacio de más de medio siglo hubo una política de acción afirmativa en favor de la población blanca y, en particular, en favor de la población *afrikaner*. El *apartheid* no fue nada más y nada menos que un sistema legal que favoreció e impulsó el avance de la minoría *afrikaner* en Sudáfrica.

De modo que es muy difícil no estar sino a favor de una política inversa en Sudáfrica, que tienda a atenuar esta clara situación de desventaja generada, en gran medida, de un modo artificial.

Ahora bien, las consecuencias para mí son ambiguas y complejas. Tenemos desarrollos positivos por un lado; así podemos observar al negro que quiere demostrar que no le debe su puesto al color de su piel y el blanco identificado con la Nueva Sudáfrica, que debe demostrarlo a través de su trabajo, así como debe también demostrar que no le debe ese puesto de trabajo al *apartheid* sino a sus cualidades técnicas. Todas estas situaciones son consecuencias claramente positivas de una política de acción afirmativa. No obstante eso sería muy ingenuo desconocer que la acción afirmativa se ha desvirtuado, premiando la incompetencia y echando al sector privado a importantes cuadros técnicos heredados en la estructura del estado.

Lo que hace más complejo este análisis es que, en el caso sudafricano, hay otras minorías que han estado desaventajadas en el pasado, aunque no tanto como las grandes mayorías negras. Me refiero a los mestizos o *coloureds* del Cabo, a los malayos del Cabo, a los indios. Por ejemplo, los indios durante mucho tiempo no podían residir en la Provincia Central del Free State. Este fue un tema que sensibilizó particularmente a gente como el actual Presidente de la Corte Suprema, que es de origen indio. ¿Porqué?, porque él mismo fue víctima de este sistema respecto al ejercicio de su profesión de abogado, ya que la sede del Poder Judicial está en Bloemfontein, capital del Free State.

Conque me inclino a considerar que algo hay que hacer para equilibrar las injusticias del pasado, con la habilidad suficiente como para no subvertir el sano principio de la competencia.

El hecho de que la etnicidad es el elemento de mayor conflictividad en la sociedad sudafricana es observable. Más bien diría que lo que es conflictivo es que raza y poder económico coincidan tan groseramente en Sudáfrica, país cuyo índice Gini—que mide el grado de distribución de la riqueza entre las distintas clases sociales— es uno de los peores, sino el peor, del mundo. El Estado sudafricano subsidió, por mucho tiempo, el enriquecimiento de la minoría blanca y legalizó el empobrecimiento de la mayoría negra. Así, el ingreso *per capita* de la población blanca supera doce veces el de la población negra y el ingreso del 20 por ciento más rico de la población es 45 veces superior al del 20 por ciento más pobre.

Otro conflicto importante que se da en Sudáfrica es, a nivel de los *townships*, no tanto entre zulúes y no zulúes, sino entre el negro urbanizado y el recién arribado de las zonas rurales o—peor aún— de países vecinos. Se trata de la competencia por recursos escasos que, claramente, degenera en la peor de las violencias.

Por último, quiero referirme brevemente a un elemento que, a mi entender, favoreció la transición sudafricana: una cierta

religiosidad común que trasciende las etnias y culturas, a diferencia de otros escenarios particularmente conflictivos como Medio Oriente o Irlanda del Norte, en Sudáfrica no ha habido valores religiosos que dificultaran una negociación sobre el poder y el privilegio; por el contrario, conceptos como el perdón y la reconciliación –tan presentes en Mandela luego de su liberación– forman parte de una cultura religiosa que es compartida por todos.

Así podemos ver a los diferentes actores: la iglesia Anglicana, con el arzobispo Tutu y su apoyo a la política de sanciones en los años ochenta, el padre anglicano Huddleston –que jugó un rol tan importante en la resistencia a las remociones masivas de población de los años cincuenta y sesenta–, la Iglesia Reformada de Holanda, con sus cuestionamientos internos por haber sostenido el *apartheid* y la Iglesia –africana– de Sión, con su posición, en general, apolítica y relativamente conservadora.

En todas estas religiones hay un sustrato común de tolerancia y reconciliación que favoreció la transición, elemento que no debiera ser minimizado en el análisis de este verdadero milagro sudafricano.



# Democracy and civil society in africa: prospects, issues and challenges

*Garth Le Pere\**

For the last eight years, Africa has been involved in what many observers believe is a veritable “democratic revolution”. Throughout the continent, authoritarian regimes have recently crumbled or felt the pressures to liberalise their polities as well as their economies.

The demise of authoritarianism has been accompanied by a vocal popular repudiation of personal rule, elitist domination, ethnic entrepreneurship and official corruption. These shifts in Africa’s political landscape raise fundamental challenges for its political development. The era of political liberalisation, constitutional change and shifts to competitive electoral regimes do certainly not guarantee nor ensure transition to sustainable democratic rule in Africa.

At a very fundamental level, democratisation generally refers to the development of more egalitarian social relations and the elimination of autocratic structures. The state lessens its economic involvement, civil society and social economic and political associations are allowed to flourish and widespread habituation to democratic values norms and procedures are al-

\* Director Ejecutivo del Institute for Global Dialogue, Johannesburgo – Sudáfrica.

lowed to develop. Africa is still grappling with the challenges of democratisation. Civil society although newly invigorated, is still particularly weak and ineffective in many African settings.

The decline of weak predatory states and autocratic rule has certainly opened opportunities for the formation of civil society. For most African countries, basic issues of state authority, national identity, ethnicity and social cohesion have not been resolved in the decades since independence.

The emergence of civil society in Africa is still very much a nascent historical process. Throughout much of Sub-Saharan Africa, the nature of ethnically based domestic social formations and the character of state society relations provide a weak and tenuous basis for the emergence of civil society.

By virtue of their relations with elites, disengagement from the polity and internal fragmentation, private interests in Africa have not acted as constituent parts of a common civil realm or public sphere. The central institutions of civil society are quiescent or fragmented in most African countries. The democratic project in Africa therefore entails basic changes in popular participation and nurturing associational life in political matters.

Let me briefly examine the concept of civil society. It is often used to refer to autonomous organised groups bent on challenging authoritarian regimes to open the political system. Jean Francois Bayart, the French scholar on Africa, defines civil society as the political space between the household and the state.

It is outside the formal political arena but it can be drawn into that arena in times of political crisis. Civil society is the sub-set of society writ large. It is defined by its agenda and is created when autonomous associations adopt and act upon a civic agenda.

Groupings that comprise civil society consist of intellectuals, artists, professionals, the business sector, organised labour, church associations, women and students organisations and so

on. During the drive for independence such groups provided the support base for nationalist parties.

Crawford Young, another eminent Africanist, suggests that this nationalist period could be considered the golden age in the evolution of Africa's civil society. After independence, autonomous civic associations were either co-opted by mainstream political organisations or repressed by autocratic regimes.

The common societal response was a retreat into the solidarity and resources of ethnic communities and primary groups and an abdication of the public sphere. In the most extreme instances, this was manifest as a virtual "exit" from the state and the economy. Alternatively, many groups and individuals adapted to the exigencies of patrimonial rule, using clientelist ties with state elites or appealing as supplicants for special consideration and favours from the ruler, whether an individual patron, a ruling military junta or a dominant party.

The post 1989 wave of democratisation has facilitated the re-emergence of social movements such as those typically represented in civil society. Political leaders in Africa have in many cases voluntarily opened up their political systems or have been forced by circumstances to do so. Since 1989, African civil society has not only grown but has changed in nature. It has become emboldened and focused on the spoils of national polities. In many instances, civil society has been the decisive catalyst in regime change.

Many observers claim that a vibrant and mobilised civil society is the key to the promotion of democracy in Africa. But this has to be understood in the context of state and society relations to which I now would like to turn.

In most of Sub-Saharan Africa, the establishment of sovereign bureaucratic states was an outcome of colonialism. Colonial development engendered very few underpinnings for the emergence of a viable civil society. Colonial domination of

whichever variety –British, French or Portuguese– fostered social division and political exclusion.

European administrators arbitrarily included diverse socio-cultural groups in their territories, and the colonial bureaucracy was alien in ideology, personnel and authoritarian in its governance. Colonial states, possessing limited penetrative and administrative capacities, were typically distant from their subject populations and did not engendered state consolidation or effective hegemony.

These contours of state–society relations persisted beyond the colonial era so much so that the states, economies and societies of the post independence era have impeded the formation of a distinct civic space.

As such African states have been distinguished by their comparative weakness and fragmentation and the contemporary state in Africa typically exercises partial and intermittent domination over society, thus reflecting minimal internal cohesion.

They rely on patrimonial systems are sustained by individual rulers who control access to sine cures, favours and state revenues. In decentralised patterns, public resources are ubiquitously appropriated by a diffuse political-commercial elite. The imperatives of patrimonial rule pose inherent dilemmas for the construction of a democratic civil society.

In essence, patrimonialism makes no distinction between public and private interests and roles. Pervasive corruption, ethnic favouritism and nepotism have undermined the very substance and neutrality of public power.

Let me now turn to some of the economic dimensions of democratic reform. African economies have provided a weak basis for the aggregation of private interests.

The tenuous spread of market relations and commodity production has given rise to widespread societal fragmentation and marginality. Many African economies are still comprised largely of self-provisioning peasant households with substantial capac-

ity to remain aloof from the formal economy. Markets for capital, labour and commodities are regionalised, ethnically segmented and often localised.

Society is weakly incorporated in national exchange and authority relations, giving rise to inchoate class identities and uncertain functional linkages. The prevalence of rentier activities fosters an intimate interdependence among state and private-sector, thus blurring public-private boundaries and impeding the formation of autonomous means of accumulation.

Alongside rentier groups, there exists an extensive zone of informal economic activity that is not incorporated in the state domain. Large parallel economies have placed enormous resources and networks outside the reach of the central state.

In short, two distinct tendencies in state-society relations are rooted in the economic structure: first, an ambivalent dependence upon state and second, a parochial disengagement from the state. Neither of these tendencies promote the assertion of corporate, private interests or the articulation of an open public sphere.

I want to deal briefly with the social character of African societies. Most are heterogeneous and vertically segmented. Primary and corporate group ties have undermined the development of functional or class linkages.

Kinship, local and ethnic affinities typically cut across or subsume other social divisions and consequently, class identities have remained weak or embryonic. Ethnic pluralism and the prevalence of invidious communal politics in Africa has caused deep social fragmentation rather than integration.

Since the late colonial period, political mobilisation has coincided with the accentuation of communal, ethnic and factional allegiances. Furthermore, the parochial basis of associational life has impeded the process of inclusion and engagement.

Let me conclude by addressing this question: How do we assess the possibilities for the creation of civil societies in Africa and the establishment of democracy? The ongoing challenge of reforming African state structures is essential to the creation of new political communities.

Democratic institutions and an autonomous civil society can be guaranteed only by an effective state. Ensuring personal and civil rights, respect for legal convention and the rule of law and the extension of effective citizenship are all political conditions which reside with the state. These conditions are a *sine qua non* for the emergence of a vibrant civil society.

Finally, it is important to note the current absence of a viable political society in much of Sub-Saharan Africa. This is perhaps the most essential missing link in the democratic equation. A stratum of intellectuals, entrepreneurs, organisers and politicians who can mediate popular interests, link societal groups with the state and sustain new forms of political procedure will be essential to the democratic project in Africa.

The democratisation process has set in motion the restructuring of state-society relations. These now seems to be more of a palpable normative commitment by a range of political leaders to democratic values and procedures.

These changed attitudes signal an erosion of the prevailing charismatic and millenarian premises of political leadership and an abandonment of the obsolete thinking and ideas about glorifying single party rule.

Recent political changes in Africa have also reflected a new international context. Without neglecting domestic sources and pressures of reform, it is clear that impulses for democratisation have been encouraged by the diffusion effects of democratic transitions in other regions as well as by the changing terrain of the global political economy and the unleashed forces of globalisation.

## DEMOCRACY AND CIVIL SOCIETY IN AFRICA

Influential models of political change in Latin America and Eastern Europe reflect an important role for civil society and independent associations.

The courses of political struggle and reform in Africa since 1989 suggests a variety of possible outcomes, ranging from the survival of authoritarian rulers to a protracted cycle of liberalisation or repression to the successful consolidation of democratic government.

I, however, am an eternal optimist. While being mindful of the challenges and problems I have attempted to outline, I remain hopeful about Africa's democratic prospects as we move into the new millennium.

Indeed, our deputy president Thabo Mbeki has articulated the notion of an African Renaissance and this evokes renewed possibilities for the constitution of a genuine civil society and the consolidation of real democracy in Africa.

# África de cara al siglo XXI. Situación social, cultural, y el rol de las iglesias

P. Claudio Mondino\*

**E**n su libro recién publicado *Geopolítica del caos*, Ignacio Ramonet<sup>1</sup> introduce su reflexión con una pregunta muy importante para todos los que quieran entender hacia donde va la humanidad en este fin de milenio: ¿quién gobierna al mundo? Después del final de la “guerra fría”, y al implementarse el “nuevo orden mundial”, en todas partes se percibe un cambio en el ámbito del poder: tanto desde el punto de vista de las estructuras de poder y su interrelación, como de las formas del mismo.

Al mismo tiempo, el gran movimiento de la mundialización que lleva a las economías a ser cada vez más dependientes entre sí, produce lo que todos conocemos como globalización de los mercados, donde quien manda y decide los mecanismos de actuación y de ganancia son los mercados financieros.

\* Presbítero de la Iglesia Católica. Fue Secretario de las Nunciaturas de Brazzaville (Congo), Bangui (República Centroafricana) y N'Djamena (Chad). En 1991 fue nombrado Secretario de la Nunciatura en Argentina y en 1994 en la de Cuba. Desde 1997 es Canciller de la Curia Episcopal de Cúneo (Italia).

1 I. Ramonet: *Géopolitique du chaos*. Paris: Galilée, 1998.



La situación cada día más grave, del desequilibrio entre el Norte y el Sur ha aumentado las fracturas sociales entre una minoría y la masa de la población: el 20% de la población mundial percibe el 80% de toda la riqueza. La proporción de los pobres ha crecido de manera preocupante: las personas que viven con menos de un dólar por día ha pasado de los 179 millones en 1987 a los 218 millones en 1993, es decir el 85% de la población de Zambia, el 72% de la de Madagascar, el 65% de la de Angola, etc.<sup>2</sup>.

El año 1996 había sido declarado por las Naciones Unidas “Año internacional para el desarraigo de la pobreza”. Un primer balance del mismo, no puede ocultar el hecho de que la pobreza siga siendo fiel compañera de 1300 millones de seres humanos. Es en el África sub-sahariana que la pobreza atañe al porcentaje más alto de población. El “Informe mundial sobre el desarrollo humano 1997” redactado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) releva que entre los 50 países más pobres del mundo -clasificados según el índice de pobreza humana (IPH) establecido por el mismo PNUD- 33 se encuentran en el África sub-sahariana, donde el 45% de su población sufre un estado de pobreza radical<sup>3</sup>.

Reflexionando sobre estos datos, se puede entender como la sombra de las desigualdades se va extendiendo cada vez más en este mundo. En este contexto, África se presenta como un continente a la deriva: mujeres y hombres, de ese continente riquísimo en historia, han sido borrados del interés de la opinión pública.

2 Cfr. Banco Mundial: *World Development Indicators 1997*, Oxford University Press, 1997.

3 Cfr. Programme de Nations Unies pour le Développement (PNUD): *Rapport mondial sur le développement 1997*, ed. Economica, Paris, 1997; pp.23 y 37.

¿Quién habla hoy de África? ¿Y para decir qué? ¿Por qué ocuparse y preocuparse por África? Sus productos ya no parecen ser indispensables; la falta de infraestructuras no favorece las inversiones y el comercio; su mano de obra no alcanza la formación requerida por los sectores industriales tecnológicamente avanzados. Sus maravillosos países son demasiado peligrosos e inseguros políticamente para atraer las inversiones de la industria del turismo.

Sin embargo, cabe preguntarse también, si podemos considerar a África simplemente como un lugar desesperado, patria de enfermedades incurables, odios tribales, problemas no resueltos.

Quien ha vivido algún tiempo en el continente, sabe que la respuesta a todas estas cuestiones es NO.

Existe sí, un continente africano dolorido, donde la vida resulta difícil por las guerras y los odios étnicos, donde las condiciones económicas son imposibles, donde se cuentan millones de prófugos por motivos políticos o económicos, miles de personas que no pueden regresar a su hogar, que sufren la lejanía de su tierra. Esta es el África de la gente que no tiene patria, ni comida; de la gente que lo perdió todo... hasta su dignidad. Es el África que no cuenta, que no vale nada en el circuito de la organización y distribución de la riqueza y de los intereses.

Sin embargo, existe también otra África, mejor dicho: otra cara del mismo continente. Antes que por las estadísticas, África está compuesta por gente que cada día, aunque en medio de enormes dificultades, busca formas y razones para seguir adelante; hombres y mujeres que luchan para que se pueda repetir el milagro cotidiano de lograr sobrevivir y organizarse. Lamentablemente se conoce muy poco ese maravilloso continente; su historia es ignorada, el mundo occidental prefiere olvidar un pasado en el cual fueron demasiadas las culpas: los 20 millones de esclavos, el robo de las riquezas artísticas y mineras, la rápida carrera hacia su colonización, la creación arbitraria de

países y fronteras según los intereses de las distintas potencias europeas.

Si se observa con atención el mapa del continente, se puede notar cómo los confines fueron trazados donde chocaban los intereses de las potencias coloniales, separando grupos étnicos, lingüísticos, políticos y religiosos que tenían un concepto de nacionalidad (las tribus) muy distinto del nuestro, pero no por eso menos importante y digno de respeto.

Es un deber y una responsabilidad cuestionarse seria y profundamente sobre la realidad de ese continente, sus problemas, sus expectativas y sobre las enormes posibilidades que puede ofrecer, cuando sea insertado correctamente y a título pleno, en un contexto internacional que valore e impulse el desarrollo de las potencialidades de cada pueblo y cada región del planeta.

Con mi exposición sobre algunos aspectos concernientes a la realidad y a las expectativas del continente africano, quisiera contribuir de alguna manera, a que nuestra reflexión sea más seria, nuestro compromiso más auténtico y nuestra solidaridad más concreta. Pero sobre todo, que nuestra búsqueda apasionada de la justicia para todo hombre y para todo pueblo sea uno de los valores fundamentales de nuestras luchas, militancias o creencias religiosas.

A partir de las experiencias y los viajes que tuve la oportunidad de hacer en los años en que viví en algunos países francófonos de África, trataré de hacer algunas consideraciones y destacar algunos datos importantes para entender algo de lo que la gente en África está viviendo. Quizás esto pueda resultar útil para tratar de entrever hacia dónde este continente está caminando y buscar la forma de fomentar una acción seria, auténtica y concreta de ayuda a estos pueblos.

Trataré además de poner en evidencia los proyectos de algunas comunidades eclesiales, que desde muchos años trabajan duramente para la promoción humana y el desarrollo de los pueblos africanos, a través de micro-realizaciones que quizás

sean hoy el mejor indicador de que, a pesar de las dificultades, “algo se mueve” en la sociedad civil africana.

### Situaciones insostenibles

Aunque la pobreza no dependa de las estadísticas, estas últimas pueden ayudarnos a entender y sobre todo a reaccionar frente a las contradicciones en que vive nuestro mundo tecnológicamente tan avanzado. Nadie elige ser pobre –excepción hecha por ciertas opciones estrictamente religiosas–; así como nadie quisiera ver a su propia familia vivir y morir en la miseria o perder su dignidad personal. Tendrá que existir una razón por la cual pueblos enteros, que hasta hace unos años vivían en condición decorosa, ahora viven con la angustia de buscar la forma de sobrevivir.

¿Cómo podemos quedarnos impasibles frente al hecho de que el 20% de la humanidad detenta un rédito 150 veces superior al del 20% más pobre del planeta? El último informe de UNICEF sobre la niñez es asombroso cuando nos revela que en el mundo se gasta más para jugar al golf (40 mil millones de dólares) que para la realización de políticas sociales destinadas a los niños (34 mil millones de dólares).

*“El Fondo Monetario Internacional (FMI) tendría que ser bautizado Fondo de la Mortalidad Infantil, comentaba el director de un hospital africano. Después de las visitas del FMI los niños de nuestros países empiezan a morir”.*

He querido destacar estos dos datos chocantes, para plantearnos la pregunta que desde hace un tiempo algunos economistas y sociólogos se hacen: ¿podemos decir que los famosos “planes de ajuste”, impuestos por el FMI y el Banco Mundial a los países en vía de desarrollo, han llevado a África a una situación mejor? La respuesta de los análisis parece ser negativa.

Según los datos de las citadas instituciones, “los resultados

en África en 1996 han sido particularmente esperanzadores”<sup>4</sup> y si las cosas siguen de esa manera, nada más fácil que la región subsahariana conozca a su vez el “milagro” económico de Asia<sup>5</sup>. No cito estas expresiones como una ironía inútil, dado que después de poco tiempo, el mercado de los jóvenes tigres asiáticos ha fracasado, sino más bien para cuestionar cierta forma de hacer estadísticas, sin tomar en cuenta la realidad efectiva.

El PNUD, en su informe sobre el desarrollo de 1997, ha tratado la cuestión con mucho más cuidado, admitiendo el fracaso de las políticas de ajuste que han obligado a muchos estados africanos a tomar medidas impopulares y restrictivas, respecto de las políticas sociales. Dice el informe del PNUD: “Entre 1981 y 1989, se ha notado en los países de África subsahariana una baja acumulada del 21% del Producto Interno Bruto (PIB) real para cada habitante. Esta rebaja ha tocado al mismo tiempo los países con programas de ajuste estructural como los demás. La rebaja más fuerte ha sido observada en Gabón, en Nigeria y en Costa de Marfil (...). También en los años 90, cerca del 32% de las personas que viven en la región, no deberían alcanzar la edad de 40 años”<sup>6</sup>.

### *Salir del ciclo infernal de la deuda*

Aunque haya devuelto ya dos veces el monto de su deuda externa entre 1980 y 1996, África se encuentra endeudada en la actualidad tres veces más que hace 16 años: en 1996 debía a sus acreedores 235.000 millones de dólares, respecto a los 84.000 de 1980. Mientras tanto, ha versado en las cajas de las

4 FMI: *Informe sobre las perspectivas de la economía mundial*, citado por *Financial Times*, 14 de mayo de 1997.

5 Cfr. Banco Mundial: *World...*, op.cit.

6 PNUD: *Rapport mondial...*, op.cit., pp. 35 y 26.

instituciones acreedoras 170.000 millones de dólares para satisfacer a los llamados “servicios” de la deuda (intereses y pequeña parte del capital). Un servicio que le cuesta cada año, cuatro veces el presupuesto de salud y educación<sup>7</sup>.

Para dar un ejemplo: en Zambia, entre 1990 y 1993, el gobierno ha invertido 37 millones de dólares en la enseñanza primaria y ha pagado 1.300 millones por servicios de la deuda. Es decir que por cada dólar invertido en la enseñanza primaria, el gobierno paga 35 dólares al club de los países ricos.

Después de quince años de políticas de ajuste estructural, el fracaso de las mismas golpea a la puerta. En 1995, África subsahariana representaba solamente el 1% de las inversiones directas extranjeras en los países en vía de desarrollo. Por otra parte, el flujo de los capitales desde África hacia los países industrializados es más importante que el de los mismos países hacia África.

Cuanto más arraigado es el estado de pobreza de un país africano, más grande resulta ser la parte de su deuda con las instituciones financieras internacionales: 79% para Burundi, 81% para Ruanda, 77% para la República Centroafricana, 61% para Guinea Bissau, 77% para Uganda<sup>8</sup>. Es por eso, que una parte considerable de la ayuda pública al desarrollo, concedida por los países del Norte, es de inmediato utilizada para pagar los servicios de la deuda a las instituciones financieras internacionales.

El total de la deuda externa de los países de África subsahariana, donde vive más del 10% de la población mundial, representa una cifra inferior al 1% de las deudas en dólares en el mundo. Si se toma en serio el costo social de esta deuda, el rechazo a anularla equivale al rechazo a llevar asistencia al 10% de la humanidad en peligro de muerte.

7 Cfr. Daniel Commane et Eric Toussaint: *La dette: ce nouvel esclavage de l'Afrique*, Bruxelles, 1995, p. 91.

8 Cfr. PNUD: *Rapport mondial...*, op. cit., p. 68.

Creo que es correcto –dada la situación que estamos analizando– hablar de la deuda externa como una nueva forma de esclavitud para el África del siglo XXI. El año pasado Monseñor Monsengwo, Obispo de Kisangani en Zaire, en el curso de una conferencia en Roma, ponía el acento sobre el ciclo perverso de la deuda al cual están sometidos los países pobres: una parte consistente de los capitales “prestados”, en realidad nunca deja los bancos acreedores, ya sea para cubrir los servicios de las deudas anteriores, ya sea para pagar material, tecnología y mano de obra occidentales que trabajan en programas del Estado o del ejército o simplemente porque parte de esa ayuda, toma el camino de las cuentas más o menos privadas de algunos representantes de los países beneficiados. Al final, poco o nada llega realmente a la base. Y como si no fuera suficiente, ese dinero termina por ser “reciclado” dos, tres, cuatro veces en nuevos préstamos, inflando así con el mismo capital la deuda de esos países, fenómeno típico de la usura más despiadada.

Todos estos años de políticas de ajuste, han dado frutos económicos y sociales demasiado reducidos, en comparación con el costo social que los pueblos africanos han tenido que pagar. Se impone, a esta altura de los acontecimientos, una reflexión seria sobre los datos macro-económicos y micro-éconómicos al mismo tiempo. Creo, además, que antes que hacer un discurso de solidaridad hay que hablar en primer lugar de un compromiso hacia la equidad.

En su reflexión del *Angelus* del 1° de marzo pasado, Juan Pablo II ha vuelto una vez más al espinoso tema de la deuda externa de los países en vías de desarrollo, lanzando la propuesta de “aprovechar el actual momento histórico, en que nos preparamos para el gran Jubileo, como tiempo oportuno para una consistente reducción, si no fuera para la total anulación, de la deuda internacional que pesa como una enorme piedra sobre el destino de muchas naciones. Que las instituciones políticas y económicas incrementen sus esfuerzos para llevar a cabo solu-

ciones justas, privilegiando aquellas en que las mismas poblaciones cooperan, siendo parte activa en el desarrollo de sus países”<sup>9</sup>.

*Estrategias geopolíticas, transiciones democráticas, tragedias humanas*

En la última década, hemos asistido a un proceso de cambio en muchos países de África, un cambio que en algunos casos, ha pasado por experiencias trágicas y violentas. El espectáculo que los canales de televisión nos han mostrado, ha golpeado la conciencia de las naciones occidentales de distintas maneras: en varias oportunidades ellas no han querido tomar partido y en otras se han involucrado de una forma dudosa.

Años de interminables guerras civiles han llevado a la ruina países enteros: Etiopía, Somalia, Mozambique, Angola, Liberia, Sierra Leona, Uganda, Ruanda, Burundi, Congo-Kinshasa, Congo-Brazzaville. Estas guerras fratricidas han procurado cientos de miles de muertos, millones de refugiados, ciudades y aldeas destruidas, enfermedades y hambre para poblaciones enteras, grandes regiones abandonadas, a los llamados “señores de la guerra”. Muchas de estas situaciones hacen pensar en una vuelta al pasado, cuando hace treinta años, después de la independencia, muchos países africanos se encontraban en manos de mercenarios, a quienes no les importaba de ninguna manera el bienestar y la paz de la gente.

Por otro lado, el odio tribal parece no terminar nunca: el conflicto entre hutu y tutsi en Ruanda Burundi y Zaire, ha traído como consecuencia un genocidio de proporciones espantosas. Todos tenemos todavía en la memoria las imágenes

<sup>9</sup> Juan Pablo II: *Angelus*, En: *L'Osservatore Romano*, 2-3 marzo 1998, p. 1.



tremendas de ese genocidio, así como las lágrimas de impotencia de muchas mujeres y hombres que habían dedicado sus vidas para ayudar a esa gente pobre y que ahora tenían que dejar la región declarando su fracaso.

En el curso de mi estadía en África presencié un golpe de estado en Chad y un cambio de poder en Congo-Brazzaville. Siempre fue muy difícil vislumbrar qué era lo mejor para la población; así como siempre había que asistir a matanzas y venganzas despiadadas.

La lucha por el poder no atañe solamente a algunos individuos, sino que involucra a tribus y poblaciones enteras que ponen en el poder todas sus esperanzas. Como escribe Giovanni Tebaldi en su libro *África: los días del éxodo*, “*el poder acaparado por una oligarquía tribal ligada por vínculos de sangre e intereses comunes, asume a veces, las características y las proporciones de una repartición clientelar reglada por la ley del intercambio, en base a la cual el consentimiento será pagado con favores económicos, con cargos importantes y con concesiones*”<sup>10</sup>.

Echando una mirada, aunque rápida, sobre el itinerario de la geopolítica africana en este último siglo, se puede observar una especie de parábola desde Berlín hasta Berlín: desde la Conferencia de Berlín de 1884, en la cual las potencias coloniales de aquella época tratan de poner en un marco jurídico internacional la ocupación de África y trazan de manera arbitraria los confines de los países, ocupándose exclusivamente de sus intereses o conflictos de competencia, hasta la caída del muro de Berlín en 1989, que involucra también al continente africano.

El final de la guerra fría y la consiguiente desaparición del equilibrio entre los dos bloques contrapuestos – EE.UU. y Unión Soviética – pone en movimiento dinámicas políticas nuevas en África. Después del tiempo de la colonización, los

10 G. Tebaldi: *Africa: i giorni dell'esodo*. Roma: Borla, 1997. p. 90.

treinta años de la independencia, parecen caracterizarse por dos fases en las cuales el punto discriminante resulta ser la caída del muro de Berlín. Escribe Tebaldi: *“Hablar o escribir sobre África hoy se ha vuelto una aventura no menos difícil que aquella de los exploradores. Las pistas del pasado han sido abandonadas por ser impracticables y no se han abierto nuevas. La vieja dicotomía entre África progresista y África liberal, bajo el paraguas occidental, ha sido arrastrada con los escombros del muro de Berlín, y hoy África, despojada de todas sus máscaras, busca con dificultad su perfil (...) Hoy muchos se dan cuenta que el punto inicial tenía que ser otro, es decir, la superación del tribalismo, que con sus divisiones y contraposiciones no sólo destruye los cimientos de la civilización africana, sino también los hombres que la construyeron (...) Los contrastes y las luchas étnicas que aún existen y se agrandan como una mancha de aceite, demuestran que estamos frente a un mundo en fragmentación o, si se prefiere, en transformación”*<sup>11</sup>.

El Sínodo Africano –que después de un largo trabajo de reflexión en el continente concluyó con una Asamblea General en Roma en abril de 1994– puso el acento en la mala gestión de los treinta años de independencia, que produjo una situación muy compleja en el presente. Frente a todo esto, el Sínodo evidencia dos aspectos: por un lado –se lee en la primera parte de la exposición– *“en casi todas las naciones hay miseria espantosa, mala administración de los escasos recursos disponibles, inestabilidad política y dificultad social. El resultado está bajo nuestras miradas: miseria, guerras, desesperación. En un mundo controlado por las naciones ricas y poderosas, África se ha vuelto prácticamente un apéndice sin importancia, muchas veces olvidada y descuidada por todos”*<sup>12</sup>. Sin embargo, el Sínodo no se queda en

11 *Ibidem*, p. 103

12 Exhortación post-sinodal de la Asamblea de los Obispos por África: *Ecclesia in Africa*, n° 41.

el análisis de una situación catastrófica, sino que hace referencia a los “vientos de cambio” que desde el seno de muchas poblaciones y grupos, están comenzando un “proceso de transformación estructural y de participación en la vida social que puede garantizar el reconocimiento y la promoción de los derechos y de las libertades del hombre”<sup>13</sup>.

Hemos asistido en estos últimos años –y seguimos asistiendo– a un proceso que involucra muchos países del continente y que consiste en la llamada *transición democrática*. Es un proceso complejo, que en muchos casos se ha desarrollado según criterios y caminos distintos respecto a una teoría occidental de democracia. Sin embargo, se presenta como una fase interesante de efectiva transformación, no sólo de las estructuras políticas y de la sociedad civil, sino también de las esferas de influencia, de las alianzas y, por consiguiente, de las estrategias geopolíticas de regiones enteras.

Hay transiciones que en algunos países se han visto bloqueadas por situaciones internas de involución. Por ejemplo el caso de Nigeria: el gigante enfermo del continente, como muchos lo definen. Con sus 110 millones de habitantes, tiene riquezas enormes y sin embargo, es uno de los países más pobres. Uno de sus hijos, el escritor Wole Soyinka, quien recibió en 1986 el premio Nobel de Literatura, vive en exilio por su oposición al régimen militar que se impuso el día después de las elecciones democráticas de 1993: el general Sani Abacha encarceló al residente pelegido por el pueblo. En su visita a Nigeria del mes pasado, Juan Pablo II ha denunciado con fuerza los abusos de poder y ha hecho un llamado a la reconciliación nacional: “*Los nigerianos deben liberar a la sociedad de todo aquello que ofenda la dignidad de las personas y viole los derechos humanos. Esto significa superar las diferencias y las rivalidades étnicas y devolver*

13 *Ibidem*, n° 44

la eficacia, la competencia y la honestidad al arte de gobernar”. Hablando además del proceso de transición pacífica hacia la vuelta a un régimen democrático, el Papa advierte: “No puede haber sitio para la intimidación y la dominación del pobre y del débil, para la marginación arbitraria de individuos y de grupos enteros por abuso de poder”<sup>14</sup>.

A propósito, me llamó mucho la atención una entrevista concedida a un periodista de *L'Osservatore Romano* por Monseñor Anthony Okonkwo, Obispo de Enugu, en la cual hacía un análisis muy lúcido de la situación de su país, y notaba cómo el período colonial “tuvo consecuencias negativas, en particular sobre la mentalidad y la estructura psicológica del pueblo”. Pero los últimos treinta años, con pocas excepciones, se caracterizan por la mala gestión de los regímenes militares. Y comentaba: “Los gobiernos militares son una aberración del justo orden de las cosas. Desgraciado es el pueblo gobernado por militares, aun en el caso en que estos parezcan benévolos”<sup>15</sup>.

Por otra parte, sin lugar a dudas hubo experiencias de transición que llevaron naciones y pueblos a un lento camino hacia la libertad, la democracia, el desarrollo, el respeto de los derechos humanos. No hay que olvidar que los conceptos de individuo y de comunidad en África tienen matices distintos respecto a nuestra concepción occidental. Anota Tebaldi en su libro: “Contrariamente a lo que sucede en Occidente, donde la individualidad corre el riesgo de llegar a ser el individualismo más absoluto, en África prevalece siempre la dimensión comunitaria y solidaria sobre la individual: el individuo está puesto frente a sus imprescindibles deberes hacia la familia, la sociedad, el Esta-

14 Viaje del Santo Padre a Nigeria. En: *L'Osservatore Romano*, ediciones del domingo 22 y del martes 24 de marzo 1998.

15 *L'Osservatore Romano*, domingo 22 de marzo 1998, p. 4.

*do y las otras colectividades reconocidas, antes que a sus derechos y aspiraciones*<sup>16</sup>.

Detrás de esa tragedia infinita, que parece ser la situación en la región de los Grandes Lagos, si bien hay que denunciar el tremendo genocidio, el desinterés de la comunidad internacional al respecto, la arbitrariedad de los confines trazados por las potencias coloniales que no han sabido o no han querido tener en cuenta la realidad social, étnica y cultural de esos pueblos, el haberse aprovechado de la situación por parte de los “señores de la guerra”<sup>17</sup>; por otro lado, hay que decir que los acontecimientos mencionados parecen abrir perspectivas nuevas acerca de los equilibrios geopolíticos de la región.

Se está delineando un nuevo sistema geopolítico: como un “eje” que atraviesa África desde suroeste hacia noreste, del océano Atlántico hasta el Mar Rojo, y que incluye un número importante de países: Angola, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Burundi, Ruanda, Uganda, Kenia, Tanzania, Etiopía, Eritrea. Son estados que cada vez más tratan de encontrar un camino común y un acuerdo bajo el perfil político-militar. Por otro lado, hacen hincapié en principios económicos típicos del liberalismo, con políticas de privatización y apertura a las inversiones internacionales.

La visita del Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, el pasado mes de marzo, se coloca en el marco de esta nueva estrategia geopolítica, que cruza sus intereses con la vieja hegemonía de las potencias coloniales europeas, en particular de Francia, que está buscando un rol protagónico distinto respecto al que tuvo en la época de la guerra fría<sup>18</sup>. Hay también otros

16 G. Tebaldi: *Africa...*, op. cit., p. 109.

17 “La lucha por el poder no involucra solamente a los individuos, sino que arrastra detrás de sí tribus y poblaciones enteras, que ponen en el poder sus esperanzas”; *ibidem*, p. 90.

18 Acerca de Francia, algunos analistas se preguntan que pasará después de los fracasos que su política sufrió en Ruanda, apoyando militarmente a los

actores que se mueven en el escenario de África subsahariana: los países árabes, las instituciones financieras (BM, FMI), las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

La visita de Clinton, sin embargo, se coloca en el marco de la búsqueda de una nueva política por parte de EE.UU. respecto de África. Se trata de una visita histórica; solamente Jimmy Carter en 1978 había visitado Liberia y Nigeria<sup>19</sup>. En doce días ha visitado seis países de distintas regiones e influencias: desde Ghana y Uganda, pasando por Sudáfrica, hasta llegar a Senegal. Entre las finalidades de la visita, algunas parecen llamar la atención de manera particular: la difusión del modelo norteamericano de democracia y defensa de los derechos humanos y al mismo tiempo el lanzamiento de una ola de inversiones de capitales y de comercio con esos países.

Hubo momentos de gran intensidad en el curso de la visita, como por ejemplo el discurso de Clinton en Kampala y en Kigali, donde pidió perdón por las tres culpas históricas de Estados Unidos con respecto a África: la esclavitud, la explotación de muchos Estados africanos en el curso de la guerra fría y el no

---

hutus en la época del genocidio, y en Congo-Kinshasa. Si por un lado Francia sigue siendo el mayor contribuyente en lo que concierne a la asistencia al desarrollo en África (0,55% de su PIB), su influencia –hasta hace un tiempo muy fuerte– ha ido disminuyendo dramáticamente desde el fracaso del régimen de Mobutu.

“El pasaje del poder a las manos de Laurent Kabila cierra una red de amistades y alianzas que van desde Angola hasta Eritrea; de ellos se espera el intento de dar nueva forma al continente a través de una imagen propia, borrando el mapa colonial trazado en la Conferencia de Berlín por las potencias europeas en 1884”; James Brew: “La Francia si sta allontanando dall’Africa?”, En: *Africanews*, edición italiana, marzo 1998.

19 La breve estadia de George Bush en Somalia, en el marco de la campaña de los marines “restore the hope”, tenía como fin el de animar a las tropas norteamericanas, que en el intento de “restablecer la esperanza” con las armas, perdieron la propia...

haber querido reconocer el genocidio que se estaba consumiendo en Ruanda y Burundi, con el consiguiente rechazo a la intervención. Ha sido un *mea culpa* valiente, pero sin el cual no se hubiera podido llegar a los fines mencionados de la visita.

Dos momentos fueron muy importantes a mi parecer: la cumbre de Jefes de Estado en Uganda, donde vió la luz la “Declaración de Entebbe de paz y bienestar” y el encuentro con Nelson Mandela y Thabo Mbeki, presidente y vice-presidente de Sudáfrica. En la cumbre estaban los presidentes de los países del “eje” que acabo de mencionar; allí se echaron las raíces de una nueva sociedad (*partnership*) entre EE.UU. y estos países geopolíticamente importantes e inestables de la región subsahariana. Además el manifiesto de Entebbe sanciona tres puntos importantes: el principio de la inviolabilidad de los derechos humanos y de la democracia en el continente; la integración de África en la economía global; y la denuncia de todo genocidio junto con el compromiso para eliminarlo y prevenirlo. La cumbre además reconoció que no había un “modelo fijo” de democracia y, por su parte, Clinton subrayó que “*quizá la mayor equivocación que hemos cometido es el pecado del descuido y la ignorancia*”<sup>20</sup>.

El encuentro con Nelson Mandela ha sido también un momento muy importante, que ha equilibrado ciertas vehemencias norteamericanas respecto a la finalidad del viaje: atraer a la órbita de influencia norteamericana la región subsahariana del continente: “*De Ciudad del Cabo a Kampala, de Dar es Salaam a Senegal, la democracia se refuerza, el comercio aumenta y la paz progresa. Es el momento de diseñar un nuevo mapa de África. Es verdad que África tiene todavía necesidad del mundo, pero*

20 Renwiek Mclean. “El Presidente de EE.UU. envía desde Uganda un mensaje integrador a los afroamericanos”. En *El País*, 25 de marzo 1998.

*más que nunca es igualmente cierto que el mundo tiene necesidad de África”, decía Clinton en su discurso*<sup>21</sup>.

África necesita tanto de la ayuda como de los intercambios comerciales y la asistencia en muchos sectores es todavía indispensable para su desarrollo, fue la primera respuesta de Thabo Mbeki a Clinton. Hay que aprender a tener en cuenta las dos caras del continente. La nueva filosofía norteamericana de sustituir “ayuda por comercio” no es bien vista por los líderes africanos<sup>22</sup>.

Por su parte, Mandela ha dado una lección de política contemporánea a Clinton, cuando en su discurso ha puesto el énfasis sobre el hecho de que EE.UU., como líder mundial se verá realzado sólo cuando sepa abandonar la amenaza del recurso a la fuerza y utilice más el arte de la negociación. Mandela se refirió de manera especial a su amistad con Cuba, Libia e Irán: *“Hago esto – son palabras tuyas – porque nuestra autoridad moral nos dicta que no podemos abandonar a aquellos que nos han ayudado durante los momentos más sombríos de la historia de nuestro país. Nos facilitaron tanto los recursos como la instrucción para luchar y ganar”*<sup>23</sup>.

21 El País, 26 de marzo 1998

22 Clinton terminó por dar su adhesión a aquella línea de la diplomacia comercial que está ganando cada vez más adeptos en EE.UU., y que se basa sobre la máxima “Trade, not Aid”. Parece todavía muy irreal el pedido de apertura de los mercados, que en muchos países africanos ni siquiera existen. Hay Estados en el continente que son muy frágiles como consecuencia de una década de ajustes estructurales, que tienen economías sin capitalistas ni mercado interno. ¿Como podrá colocarse en la espiral, a veces mortal, de la economía global?

Si EE.UU. constituyen por un lado el segundo partner comercial de África, no tenemos que olvidar que el valor de sus exportaciones representan menos de la mitad del de la Unión Europea. El total de la ayuda pública otorgada por Washington es débil respecto a las necesidades y en relación a los créditos otorgados por Francia y la UE.

23 “Mandela pide a Clinton que se siente a negociar con Cuba, Irán y Libia”. En: *El País*, 28 de marzo 1998.



En su largo camino hacia la libertad, después de muchos años de cárcel, Mandela quiere que los poderosos de la tierra aprendan a sentarse alrededor de una mesa de piedra, para hablar de paz con sus enemigos. Es un aspecto importante del ánimo africano, que hay que tomar seriamente en cuenta<sup>24</sup>.

Si por un lado el presidente de Sudáfrica impuso a Clinton la más alta distinción de su país – la Orden de Buena Esperanza (el último condecorado con esta orden fue Gaddafi) –, por otra parte no ahorró al presidente de EE.UU. sus críticas y reservas acerca de la propuesta de ley, lanzada por Clinton, sobre “crecimiento y oportunidades para África”, rechazando de esta forma el nuevo modelo de relaciones que Clinton quiere instituir entre África y EE.UU., basado en su mayor medida en los intercambios comerciales y menos en las ayudas directas a los países que la necesiten.

Mandela se hizo así eco del temor de varios gobiernos africanos acerca de la mencionada política norteamericana respecto al continente; y además se hizo intérprete de las expectativas de muchos pueblos africanos, que se traducen cada vez más en una invocación: autodeterminación para cada pueblo, posibilidad de vivir según sus propios deseos, dominio de su propio destino.

24 La postura de Mandela frente a Clinton me hace recordar una opinión del escritor nigeriano Wole Soyinka: “Ningún país puede arrogarse derechos especiales respecto a otros países. Sin embargo, cada país guarda un deber de fidelidad a su historia específica y única. Si una nación debe su libertad al compromiso de otros países o pueblos solidarios en los momentos decisivos en la lucha por la liberación, entonces esta nación tiene deberes hacia quien la ayudó. El destino y la historia de un pueblo no se viven nunca en aislamiento, más bien en un contexto preciso” (de una entrevista a la revista *Nigrizia*, n° 3, 1998).

## Búsqueda de caminos de esperanza

Después de haber tratado en líneas generales la situación socio-económica del continente africano, sus dramas y las expectativas en que los pueblos de esos países se encuentran, quisiera ahora analizar algunas experiencias y algunas micro-realizaciones que pueden considerarse como verdadera semilla de esperanza para el futuro del continente y de sus pueblos.

Por supuesto, son muchísimos los organismos y las instituciones que trabajan en África de una forma muy interesante y adaptadas al nivel de vida y de cultura de los pueblos de las regiones subsaharianas. Quiero limitar mi horizonte y mi análisis a unas pocas experiencias que tuve la oportunidad de conocer y que pueden darnos una idea de cómo se podría incrementar el apoyo y la ayuda al desarrollo social, económico, cultural y religioso, para que a problemas y expectativas africanas, tratemos de buscar soluciones africanas<sup>25</sup>.

### *Las iglesias al servicio del hombre y de la mujer en África*

En las últimas dos décadas las iglesias de muchos países africanos han festejado los cien años desde el comienzo de la evan-

25 Al respecto quisiera llamar la atención sobre un estudio de una socióloga de Camerun, que desde unos años está llevando adelante un análisis de los problemas del continente africano a partir de una correcta asunción de las responsabilidades y una denuncia de los errores de todos: de afuera del continente y de adentro. Se trata del libro de A. KABOU: *E se l'Africa rifiutasse lo sviluppo?*, L'Harmattan Italia, Torino, 1995. En el mismo la autora denuncia el ocultamiento por parte de los africanos de sus responsabilidades respecto al sub-desarrollo. No es una casualidad el hecho de que sea una mujer la que denuncia esta realidad, en un mundo donde la mayoría de los intelectuales hombres se obstinan en reducir el desarrollo del continente a debates acerca de las sombras de los "enemigos". Axelle Kabou termina su trabajo afirmando: "África del siglo XXI o será racional o no será"!

gelización en la región subsahariana del continente. Distinta es la historia de África mediterránea, que fue cuna del cristianismo, con sus comunidades vivas y profundamente arraigadas en el tejido humano y social de la región. Es suficiente citar unas pocas experiencias para darse cuenta de la importancia en la historia del cristianismo de las comunidades africanas: San Agustín y su comunidad de Hipona, San Antonio y la experiencia de los monjes, San Atanasio, Padre de la Iglesia.

No se puede ocultar que el proceso de evangelización del continente lleva consigo luces y sombras. Después del paréntesis de la llamada “iglesia de los reinos del Congo” evangelizada por los padres capuchinos portugueses e italianos entre los siglos XVI y XIX<sup>26</sup>, la repartición de las propiedades africanas establecida por la Conferencia de Berlín, ha desplegado su influencia no solamente sobre los acontecimientos sociales y políticos del continente, sino también sobre la dinámica de la misión evangelizadora. Desde el comienzo se encuentra una tendencia casi feudal de los gobiernos coloniales a favorecer y dar protección a las congregaciones misioneras de su propia patria, delineando así un continente que se va diferenciando según el idioma europeo que se habla, las costumbres y las tradiciones distintas. Fundamentalmente se puede hablar de tres influencias principales, ligadas a los idiomas de las tres naciones coloniales más importantes: Francia, Inglaterra y Portugal.

*“La evolución de la Iglesia africana –escribe Tebaldi– es variada como los pueblos, las culturas, las vicisitudes históricas del continente; cada una lleva dentro de sí un ADN inconfundible que la diferencia y, por otra parte, la asocia a las otras. La distinción entre iglesia lusófona, francófona y anglófona, moldeada sobre la triple colonización, ya no está para indicar realidades distintas,*

<sup>26</sup> Para mayor información, se puede consultar la obra de T. Filesi: *San Salvador. Cronache dei regni del Congo*. EMI, Bologna, 1974.

*autónomas e independientes, sino para subrayar la distinta derivación de iglesias llamadas a cumplir con el mismo mandato de la evangelización y promoción humana, con el estilo propio de cada una*<sup>27</sup>.

Cuando el Papa Pablo VI, en el curso de su viaje a Uganda en 1964 beatificó a los mártires ugandeses, desde el lugar del martirio de aquellos jóvenes, pronunció una expresión muy fuerte con la cual reconocía a la iglesia africana el derecho a existir y obrar autónomamente: “Ahora ya serán misioneros de ustedes mismos”. Signo ésto de un camino de transición desde una iglesia de las misiones a una iglesia en estado de misión, que actúa en un continente en transición, tratando una difícil mediación en el proceso de desarrollo social, político y cultural de los distintos países. Así se expresó también el Sínodo para África de 1994<sup>28</sup>.

Preguntarse acerca del rol de las iglesias en un continente africano en transición, equivale a preguntarse en general, sobre el rol de la iglesia frente a las distintas situaciones del mundo. Es decir: el problema principal que en estas décadas muchas iglesias africanas y misioneras han tratado de analizar, concierne al tan importante como urgente tema de la *inculturación*. Y éste ha sido uno de los argumentos más frecuentados por el Papa Juan Pablo II en el curso de los muchos viajes en la casi totalidad de los países africanos: *inculturación* no consiste en un simple maquillaje del mensaje evangélico en su contacto con las culturas y tradiciones africanas; se trata más bien de la misma identidad de las iglesias que se expresa en sus formas de creer, amar, celebrar, escuchar, comunicar. La asunción en la liturgia de la iglesia católica de los ritos y cultos desarrollados por las iglesias locales es un primer signo de

27 G. Tebaldi: *Africa...*, *op. cit.*, p. 138-139.

28 Cfr. “I lavori dell’Assemblea speciale per l’Africa del Sinodo dei Vescovi”. En *L’Osservatore Romano*, II, 1994, p.28-29.

este trabajo de atención y sensibilidad hacia todo lo que es característico de la profunda religiosidad y espiritualidad de la mujer y del hombre africano.

Durante los años de mi permanencia en el continente y en el curso de muchos viajes en Congo-Kinshasa, Congo-Brazzaville, República Centroafricana, tuve la oportunidad de gustar de cerca la belleza estética y el dinamismo cultural de las celebraciones litúrgicas: momentos centrales de la vida de los pueblos, de sus vivencias y su sentido de la fiesta, de la búsqueda de caminos de liberación de la opresión que en muchos casos sufren. La expresión artística con la cual viven el canto, la danza, la oración, el sentido de la trascendencia, caracteriza a los pueblos africanos como pueblos arraigados al valor sagrado de la vida y de la madre tierra.

Hoy muchas congregaciones religiosas presentes en el territorio africano se interrogan acerca del rol de la mujer y del hombre misioneros en África en la actual coyuntura social, cultural, económica y política. Los religiosos que evangelizan, así como los laicos que hacen voluntariado, han tomado conciencia que ser misioneros en el sur del mundo, implica cambios de mentalidad y de forma. No son suficientes los esquemas aprendidos en los cursos; el proselitismo puede considerarse ya un capítulo cerrado (por lo menos para las iglesias; distinto sería el discurso sobre las sectas); la yuxtaposición entre Evangelio y culturas locales no es fructífera si no se tiene siempre presente la preocupación de entender, compartir, escuchar a los pueblos y las culturas.

Según mi parecer, lo que falta en la forma de relacionarse con el mundo africano, es creer mucho más en las mujeres y los hombres que allí se encuentran. Gente muchas veces marcada por la miseria, herida en su dignidad, alejada de sus raíces sociales y culturales, excluida además de todo proyecto económico y social, condenada a veces a no existir. Pero gente que a pesar de todo sigue luchando, sigue resistiendo; impartiéndonos una

lección de lo que es verdaderamente esencial, humano, en la óptica de la vida y de la solidaridad.

Muchas veces esa gente sufre por el hecho de que hoy lamentablemente, la pobreza ha sido separada de la injusticia; de manera que un nuevo código moral se va implementando en este fin de milenio; un código que en lugar de condenar la injusticia parece más bien condenar el fracas. Por tanto se impone para las iglesias en África el reto de empezar de nuevo por los excluidos, por los que no tienen acceso a la mesa del bienestar, por las mujeres y los niños que constituyen una clase inferior aún entre los excluidos.

El desafío que las iglesias africanas han aceptado en este fin de siglo, es creer en la importancia de invertir bienes y personal en el ámbito de la educación y de la formación. Las cosas en el continente no pueden cambiar con propuestas y teorías que lleguen del exterior; hace falta trabajar desde adentro: aprender de una vez a caminar al lado de estos pueblos que se caracterizan por su eterno caminar. “Caminante no hay camino, se hace camino al andar”, decía el poeta. Vale también para las iglesias en África. Durante las clases que dí en los cursos de Teología en N'Djamena y Bangui, me asombré por la cantidad de profesores de muy buen nivel intelectual: jesuitas que habrían podido enseñar en la Sorbona de París dedicaron años de estudio e investigación para redactar gramáticas y diccionarios en los idiomas locales y crearon ONG'S que fueron transformando zonas del desierto del Sahara en jardín.

Junto con las iglesias africanas los gobiernos también han querido aceptar el reto de la educación, concientes de que un hombre, una mujer, un pueblo que no tenga un buen grado de educación y formación, vive una situación de exclusión y de pobreza que a veces duele por lo menos como el hambre. Escribe Tebaldi: *“Notable ha sido el esfuerzo sostenido por parte de los nuevos gobiernos subsaharianos para asegurar la escuela primaria a todos los niños africanos: en la década del setenta el núme-*

ro de inscriptos, gracias a inversiones sustanciales en favor del sector educativo, subió del 40% al 79%. Sin embargo en los años 90 el aumento de la deuda y el impulso demográfico han llevado a los gobiernos a reducir la inversión en favor de la educación por debajo del nivel mínimo del 5%; por consiguiente ha disminuído el número de inscriptos hasta llegar al 70%. Para los próximos años, la difusión generalizada del estado de pobreza no parece consentir una inversión de tendencia en el sector educativo”<sup>29</sup>. Si el análisis es verdadero – y parece serlo – quiere decir que el objetivo de “la educación para todos dentro del año 2000”, tomado conjuntamente por UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y PNUD en la Conferencia Mundial de Bangkok en 1990, ha fracasado.

Esta situación además lleva consigo un estado de pobreza antropológica que va mucho más allá de la pobreza material. Consiste en privar al individuo de todo lo que constituye su ser y su dignidad. Cito una vez más a Tebaldi, que con sus veinte años de experiencia como docente en Kenia tiene una visión muy lúcida del problema: “*La lucha contra la pobreza tiene poco que ver con la acumulación o la transferencia de alimentos si el individuo que tendría que ser beneficiado, por voluntad suya o ajena, queda a la espera de que las migajas caigan de la mesa. Que se trata de un problema de vida o de muerte queda claro; sin embargo, es cierto también que se trata de un problema esencialmente humano, que no podrá resolverse sin la inserción del individuo en la sociedad y con políticas de integración social, tal como la educación, la formación profesional, el trabajo productivo, la cultura*”<sup>30</sup>.

29 G. Tebaldi: *Africa...*, op. cit., p. 62.

30 *Ibidem*, p. 128.

*Las iglesias africanas como factor de equilibrio y de mediación en el proceso de cambio*

Si el continente africano se caracteriza –entre otras cosas– por sus contradicciones y sus desequilibrios, que en los años 90 han mostrado el lado más oscuro del ánimo de muchos pueblos, por otra parte, hay que tener en cuenta la dosis no indiferente de imprevisibilidad y de sorpresa que vuelve difícil, sino imposible, cualquier juicio exhaustivo sobre la situación. Después del genocidio en Ruanda, se alza cada vez más fuerte una ola de hombres, pueblos e instituciones que trabajan y luchan para que África pueda finalmente convencerse de que el odio tribal no lleva a ningún otro lado que no sea la autodestrucción y que cada guerra es volver al primer escalón del subdesarrollo.

El trabajo que las comunidades cristianas y sus representantes, han hecho en los últimos veinte años, se caracteriza también por un aspecto de mediación y de búsqueda de equilibrio entre las partes en lucha por el poder, en el marco del proceso de cambio de gobiernos postcoloniales a gobiernos hacia una mayor participación democrática. Muchas iglesias, aún pequeñas, han sabido proponerse como lugares de encuentro, de reconciliación, con un intenso llamado a la fraternidad y al perdón. Las Conferencias Episcopales de los distintos países han levantado su voz para denunciar la corrupción y la violencia de los gobiernos y de los “señores de la guerra”; han tratado de defender los derechos más pisoteados de los pueblos y de los más pobres entre ellos; han trazado además, líneas y orientaciones para emprender un camino de desarrollo social, de democracia verdadera, de promoción de la mujer, de valoración de las culturas autóctonas.

Un tema de particular interés en este contexto es el de las llamadas Conferencias Nacionales: verdaderas Asambleas que en muchos Estados han convocado todas las fuerzas de la sociedad civil y, en forma representativa, los distintos grupos tri-



bales del mismo país. Estas Conferencias han sancionado el ocaso de los Estados heredados de la colonización y han iniciado el camino hacia la democracia. En algunos países, fueron obispos católicos elegidos unánimemente como presidentes de dichas Conferencias Nacionales: Mons. Isidro de Souza en Benín, Mons. Basile Mvé en Gabón, Mons. Ernest Kombo en Congo-Brazzaville, Mons. Laurent Monsengwo en Congo-Kinshasa.

Personalmente he tenido la oportunidad de conocer dos de esos procesos. La posibilidad de contacto con Mons. Kombo y Mons. Monsengwo ha sido muy útil para entender la importancia de sus figuras: verdaderos jefes –en el sentido africano de la palabra– que saben representar con sabiduría a sus pueblos, buscando la forma de apaciguar los ánimos frente al deseo de venganza, trabajando duro para aclarar los procesos democráticos, mediando constantemente el aspecto religioso, como alma y punto de partida de las Conferencias. Gracias a estos obispos creo que se han podido evitar derrames de sangre y luchas que habrían martirizado aún más a pueblos y países, ya profundamente heridos.

Dice un estudioso africano que “*África aceptará hacerse cristiana en la medida en que el Cristianismo acepte hacerse africano*”<sup>31</sup>. Si en los orígenes del cristianismo está presente una relevante inculturación norteafricana del mismo, hoy nuevamente las iglesias están enfrentadas al desafío de analizar la propia realidad africana, juzgarla a la luz del Evangelio y asumir el compromiso de una acción que sepa privilegiar al hombre, en particular a los más desamparados. El Sínodo africano ha puesto en evidencia las dos almas de África: la que quiere atribuir la causa de todos sus males a la explotación del continente, desde la esclavitud hasta las multinacionales, pasando por la colonización y la que empieza a dudar de una lectura parcializada de

31 E. Mveng: *Identità africana e cristianesimo*, SEI, Torino, 1990, p. 83.

la realidad y se pregunta si no hay culpas internas también. Decía Mons. Hervé Itoua, obispo congolés, en el curso del Sínodo: *“Ha llegado el momento de mirarnos para hacer nuestro análisis, el análisis de toda África, para descubrir el origen de nuestra incapacidad, apatía, de nuestra pereza, de nuestro subdesarrollo, en fin, de nuestro destino”*<sup>32</sup>.

### *El importante y apreciado trabajo social de muchas ONG'S*

*“Mañana no es el huésped de hoy, sin embargo hay que guardarle su parte”*, dice un refrán africano. La frugalidad tiene un lugar central en la vida social y económica de muchos pueblos africanos, que han aprendido a partir de la historia sufrida, a considerar la escasez como compañera de vida. La reacción frente al hecho de que sus sociedades se hayan constituido sobre la base de una falta potencial de bienes primarios, ha desarrollado un estilo de vida marcado por la sencillez y la sobriedad por un lado y por una ética del compartir y de la solidaridad por otro.

En muchos países del continente, la tradición cultural y religiosa predica que Dios no dona, sino que confía: ahorrar aún en los tiempos de vacas gordas es ley de vida, que desde la niñez cada miembro del pueblo tiene que aprender. *“La tierra no la heredaste de tus padres, sino que la tuviste en préstamo de tus hijos”*, reza otro refrán. Es por eso que los beneficiarios de la

32 *I lavori dell'Assemblea...*, op. cit., p. 76. Al respecto, la iglesia no puede olvidar, ni mucho menos ocultar, el hecho de que en el contexto de la situación trágica causada por el genocidio en Ruanda y Burundi, si por un lado hubo una gran mayoría que denunció las violencias y el exterminio—hasta muchos curas, monjas y Obispos pagaron con su vida—hubo también una parte que olvidó todo sentido evangélico y se lanzó en la defensa de sus tribus, con consecuencias que están a la vista de todos. El “mea culpa” de esas iglesias es importante para seguir adelante y preguntarse cual fue el fruto de años y años de evangelización.

madre tierra tratan de administrar con prudencia los bienes que se les ha confiado, pero que no les pertenecen.

Es una cultura de la tierra y de la vida, que tiene mucho para enseñar a los países desarrollados, que se creen los dueños de todos los recursos de nuestra tan generosa madre tierra. En la Conferencia de Río de Janeiro sobre el medio ambiente, se había hablado de la importancia de defender y proteger la biodiversidad; sin embargo parece que muchos países no han tomado en serio la urgencia de invertir la tendencia al pillaje del medio ambiente. El desarrollo puede definirse “duradero” en la medida en que las generaciones futuras podrán heredar un medio ambiente de calidad por lo menos igual al que nosotros hemos recibido de las generaciones anteriores.

Algunas poblaciones sencillas y pobres de África, parecen enseñarnos esta lección de una forma muy tajante. El principio de compartir, esencial en un contexto de penuria, rige todas las expresiones de la vida social de esta gente: el trabajo como la ganancia, los instantes de felicidad como aquello de dificultad. Además, esta forma de vida social funciona exclusivamente si en la base rige una **ética de la solidaridad**.

En muchos países del continente –sobre todo en la región del Sahel– uno de los problemas fundamentales es la falta de agua. En ese contexto, son muchas las organizaciones que trabajan para tratar de buscar soluciones a esa falta del así llamado, “oro azul”. Hace un mes, en una cumbre en París patrocinada por UNESCO, 600 expertos de 80 países han puesto el acento sobre la alarmante situación de la falta de agua en el mundo: 1.200 millones de personas sufren por eso; 26 son los países con graves problemas de déficit de agua, entre ellos muchos son africanos.

En el contexto de un trabajo equilibrado, entre explotación del medio ambiente y ética de la solidaridad, quisiera citar la experiencia de una ONG. Se trata de una Asociación Internacional (Lay Volunteers International Association – L.V.I.A.) de

hombres y mujeres que se comprometen en la sensibilización acerca de la dramática divergencia entre el mundo del bienestar y el mundo del subdesarrollo, denunciada por Pablo VI en su Encíclica *Populorum Progressio*, por los Documentos del CELAM de Puebla y Medellín y por la *Redemptor Hominis* y la *Centesimus Annus* de Juan Pablo II. Además, la Asociación tiene proyectos de cooperación en muchos países africanos, donde trata de obrar con los pueblos, buscando caminos africanos –no europeos– de desarrollo, de promoción de la mujer y del hombre, de liberación.

L.V.I.A. ha trabajado en los treinta y cinco años de su existencia y compromiso con África, sobre todo en el ámbito de la búsqueda de soluciones al trágico problema de la falta de agua en los países del Sahel. Una década entera de sequía en esa región (los años '70) ha dejado como consecuencia un ulterior empobrecimiento de los ya pobres pueblos que allí viven. Por eso, el primer objetivo de todas las intervenciones de esta ONG –en cooperación con las instituciones de las Naciones Unidas y los organismos de cooperación de algunos países– ha sido el problema del agua. Dicen ellos: “*Sin agua limpia, potable, ¿como se puede hablar de higiene, de buena salud, de vida? Sin agua, ¿como se puede hablar de irrigación, de agricultura, de ganado, de vida? Algunos están acostumbrados al agua mineral bien sellada en su botella o por lo menos a agua limpia, potable y cómoda de la canilla de la casa... Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud estima que el 80% de las enfermedades que golpean nuestro planeta son causadas por el agua!*”<sup>33</sup>.

A partir del lema “el desierto florecerá”, la Asociación ha construido miles de pozos en muchos países, enseñando a la gente del lugar a utilizarlos y mantenerlos, tratando además, de pensar en una forma de cooperación que no considere sólo la

33 L.V.I.A.: *Prima dtutto acqua*, ed. Arciere, Cuneo, 1995, p. 5.

relación Norte-Sur, sino también Sur-Sur. Trabajando con UNICEF y OMS, L.V.I.A. ha logrado implementar el “made in África”: es decir, la construcción en Senegal de los molinos de viento, con artesanos y técnicos africano y distribuirlos a otros países.

*Agricultura: cultura de la tierra, tierra de las mujeres*

Hace unos meses leí en una revista inglesa un artículo donde se subrayaba, como después de la década de los '70 con su tremenda sequía, los agricultores de muchos países se habían puesto a investigar con éxito cómo tratar de ganarle espacio al desierto y a las tierras áridas, con cultivos y formas de riego adaptadas a las condiciones climáticas. Esto quiere decir que África no puede definirse como el continente del hambre, sino el continente donde se muere de hambre.

Es todavía largo el camino hacia un desarrollo humano, pero hay muchos signos que dicen que se ha emprendido. África no es un caso desesperado, que conviene dejar o tratar como banco de prueba para las nuevas teorías sobre el desarrollo. Ese continente pide al mundo que le brinde asistencia atenta a las necesidades de la gente. Al mismo tiempo, hace falta que los africanos mismos empiecen a darse cuenta de sus recursos y uno de los principales es exactamente la agricultura.

Cuando se habla de agricultura en el África subsahariana no se puede evitar la conexión inmediata con la mujer. Según el Banco Mundial, el 80% de la producción agrícola es obra del trabajo de la mujer subsahariana y el porcentaje no incluye sólo el sector de la alimentación, sino también el de la transformación y comercialización de los productos. Escribe Tebaldi: “Es opinión común que sin el trabajo de la mujer, África hubiera desaparecido ya; sin embargo, la sociedad africana concede a la mujer márgenes de libertad y de autonomía todavía muy angos-

tos, relegándola a los niveles medios de escolaridad, en particular a partir de la escuela secundaria”<sup>34</sup>.

La mujer sigue siendo tratada como un ser de segunda categoría en muchas zonas del continente, donde hay todavía prácticas rituales que la mortifican y la hacen cargar con sufrimientos que tendrá que llevar para toda su vida. Luchar contra esas prácticas absurdas no es fácil: ni de un punto de vista cultural, o religioso, o simplemente higiénico.

A pesar de todo, si hay una criatura que sabe dar signos de esperanza, que sabe luchar constantemente, que no se deja vencer fácilmente, es precisamente la mujer africana. Escribe Yvette Kouekou, Jefe de Oficina del Ministerio para la promoción de la mujer en Costa de Marfil: *“Los problemas de nuestro continente, que estuvo a un paso de su muerte, pesan sobre todo en los hombros de la mujer. El nivel de alfabetización es el más bajo del mundo: sólo el 41% de las mujeres sabe escribir contra el 60% de los hombres. Es siempre la niña quien tiene que ayudar a la familia, mientras que el niño juega. La mujer rural es la última en acostarse y la primera en levantarse. Por tradición, y a pesar de las leyes, no tiene propiedad sobre la tierra, aunque cultive más que los hombres. Sin embargo, la mujer africana tiene enormes potencialidades. En el curso de las elecciones en Costa de Marfil en 1995, la situación se puso tan peligrosa que la gente tenía temor a salir de sus casas para ir a votar. Fueron las mujeres las primeras en salir, y solamente después de ellas lo hicieron los hombres, y las calles se llenaron...”*

Es cierto que si a las mujeres se les reconoce el rol fundamental en cuanto a la supervivencia y al mantenimiento de las estructuras básicas de la sociedad africana, por otro lado sigue siendo demasiado exiguo el número de ellas presente en las estructuras dirigenciales políticas y económicas de los países

34 G. Tebaldi: *Africa...*, op. cit., p. 176.

subsaharianos. En las estructuras de las iglesias tampoco están ocupando el rol que deberían: se han hecho pasos importantes, pero el camino de una verdadera valoración y puesta en evidencia de las potencialidades de las mujeres es largo. Por otra parte, es muy importante que los hombres empiecen a reconocer y dar el justo valor a esa estructura básica matriarcal de la sociedad africana.

## Conclusión

Llegando a la conclusión de nuestro análisis sobre la situación en que se encuentra el continente africano en este fin de siglo y de milenio, cabe destacar una vez más que no es fácil hablar de una realidad tan compleja, contradictoria e indescifrable a veces, como la que se está verificando hoy entre la mayoría de los pueblos africanos. Y tampoco para ellos parece ser una tarea fácil hablar de su historia, de sus raíces y de la realidad en que viven.

A partir de mi experiencia en África, siempre me impactó el contraste entre el valor supremo que aquellos pueblos dan a la vida y la brevedad del tiempo en que pueden gozar de la misma, o bien la calidad inhumana de vida que tienen que llevar adelante. “La vida en África dura los instantes de un sueño, y con ella las cosas que le han dado sabor. Suena casi irónico el ‘recuérdate que eres tierras’. En África, vida y muerte son anillos de la misma cadena: como se vive así se muere. Las migraciones hechan sobre sus caminos la semilla de miles y miles de desdichados. Los números no cuentan. Es la vida misma que se contorsiona, se apaga y, a veces, vuelve a nacer como la vegetación en la sabana”<sup>35</sup>.

35 *Ibidem*, p. 183.

A pesar de las situaciones trágicas, de la cantidad de dificultades internas y externas para llegar a un desarrollo sostenible, a pesar de las contradicciones estridentes que el continente sigue soportando, de los treinta años de independencia en muchos casos mal administrada, África es candidata al desarrollo como todos los demás continentes. Antes que recurrir a la ayuda externa, tiene que mirar en su interior para descubrir y valorar sus mismos recursos humanos y sus capacidades reales en vista del desarrollo. Ya está emergiendo una nueva generación de jóvenes en el continente que rechazan las limosnas para reivindicar paridad de condición y de tratamiento en los ámbitos internacionales.

La cultura de la solidaridad y del compartir significa para ellos asumir las responsabilidades frente a los países que siguen mirando a África como al continente de la ignorancia, del subdesarrollo y de los inmensos recursos para explotar. En el concierto de las naciones, los pueblos africanos tienen que tener su lugar y su peso en las decisiones como en las políticas económicas y sociales.

En unos días, precisamente el 26 de abril, celebraremos los 150 años de la abolición de la esclavitud en las colonias francesas. ¡Qué deuda enorme tienen los países occidentales respecto a África por el pillaje durante casi cuatro siglos de generaciones enteras de mujeres y hombres del continente negro! ¿Y qué se puede decir de la otra deuda de Occidente, la que concierne al medio ambiente y a la explotación de sus recursos? ¿Que sentido tiene, entonces, sino el de la injusticia, seguir manteniendo e incrementando los servicios de la deuda externa de tantos países? Hay que denunciar claramente la inmoralidad del principio de responsabilidad colectiva sobre la deuda.

En su viaje a Sudáfrica del año pasado, hablando en Johannesburg el 17 de septiembre, Juan Pablo II decía: “África ha vivido una larga y triste historia de explotación por mano de otros. Hoy esta situación perdura con nuevas formas, que inclu-



yen el peso oprimente de las deudas, las inicuas condiciones del comercio, la descarga de deshechos tóxicos y las condiciones insostenibles impuestas por los programas de ajuste estructural”. Y en el curso del Sínodo hablaba también de las tantas contradicciones del continente, poniendo de relieve la presencia simultánea de una apertura a la vida y de los contrastes dramáticos entre amor y odio, ganas de vivir y terror, solidaridad y fratricidio, vida y muerte.

Sin embargo, no está dicha la última palabra sobre África. Hay una esperanza. Una esperanza que tiene una base sólida en su patrimonio riquísimo de valores presentes en la tradición y en las culturas africanas. Decía Juan Pablo II en su discurso a Nairobi, en Kenia, el 18 de septiembre de 1996: *“Pueblos y gobiernos de África son llamados a recurrir a toda su sabiduría en la tarea difícil y urgente de promover un desarrollo que no sea exclusivamente económico y material, sino que comprenda la edificación de una civilización fundada sobre el respeto de todos los miembros de la sociedad, para sus derechos y libertades, así como para la naturaleza espiritual de cada persona; una civilización basada sobre las mejores tradiciones de este continente, que sepa privilegiar las personas respecto a las cosas; una civilización que promueva comprensión, armonía y cooperación, dejando de lado las tendencias a la división”*.

Hay que valorar también la otra cara de África, representada por la gente que cada día, aún en medio de grandes dificultades, encuentra medios y razones de vida: el África del arte, de la música, de la poesía y de la danza. El África orgullosa de sus raíces y sus culturas. El África de la sociedad civil que sabe organizarse, resistir a las dictaduras, enfrentar a los “señores de la guerra” y que se obstina en proyectar un futuro distinto. No puede quedar a la deriva un continente habitado por hombres y en particular mujeres capaces de hacer milagros en condiciones a veces insoportables; no puede considerarse marginal un

continente habitado por mujeres así, verdadera esperanza de un mundo que tiene mucho que dar y decir.

En el encuentro entre los presidentes de Sudáfrica y EE.UU., Nelson Mandela –figura del viejo sabio africano– ha sabido presentar a Clinton un paradigma moral, político y cultural; ha destacado como el liberalismo desenfrenado no es la solución para los países africanos, ha rechazado el desarme aduanero como presupuesto de la libre competencia, porque sabe que la efímera capacidad de exportación de África sería destrozada por la máquina del capitalismo norteamericano. Escribía a propósito Sami Nair, en *El País* del 5 de abril pasado: *“En un momento en que lo conmemorativo se ha convertido en el prêt-à-porter cultural de todos los bienpensantes, ¿qué pasa con la deuda moral que el mundo occidental contrajo con África al esclavizar a la parte más viva de su población? No se trata aquí de inventar culpabilidades blancas ni de descargar de responsabilidad a los regímenes africanos en esta desesperanza que es la historia trágica de África, sino únicamente de permanecer siendo decentes. El rechazo de Mandela al nuevo modelo ‘civilizador’ que hemos inventado –el liberalismo anti-social– recuerda muy oportunamente que África está ya harta de pagar las cuentas de un Occidente que comulga con la religión del mercado-rey. Mandela nos hace asistir a una escena digna de los grandes mitos fundadores: un viejo jefe de Estado africano, premio Nobel de la paz, mediador y conciliador en África, respetado en el mundo entero, explicando Derecho, Moral, Justicia al joven jefe de Estado del país más poderoso del planeta. Ojalá esta escena, fundadora de un orden mundial realmente nuevo, sea comprendida por los dirigentes de todos los países del mundo: hallarían así el plus del legitimidad humana y ética de que tan a menudo carecen sus acciones”.*

Quisiera terminar citando la experiencia de un reportero inglés, Fergal Keane, que después de haber vivido de cerca el drama de Ruanda y Burundi, publicó un artículo en *The*

*Guardian*, en el cual decía: “Ahora, después de haber revistado todas las emociones y los pensamientos que Ruanda me ha inspirado, la respuesta me parece terriblemente simple. Me interesaré siempre de lo que acontece en los más remotos países africanos, porque Ruanda me enseñó a dar a la vida un valor que antes no le atribuía. Los campesinos vestidos con trapos que morían, y los que los mataban pertenecen a la misma especie a la cual pertenezco: la especie humana. Quizá sea un parentesco incómodo, pero no puedo renegar de él. Ser testigos de un genocidio significa confrontarse no solamente con el terror de la muerte que nos espera, sino también con la degradación de cada valor humano. Si ignoramos el mal, nos volvemos autores de un silencio culpable”.

Es lo que cotidianamente viven muchos hombres y mujeres en África. Fraternidad y solidaridad no son pías virtudes, sino valores sin los cuales es impensable construir una sociedad más justa y un desarrollo más humano. Los acontecimientos en África nos pertenecen y nos piden opciones concretas: desde un estilo de vida más simple, más lento, más humano; hasta la sensibilidad y la solidaridad en el camino de un continente hermano que, aún en medio de muchas dificultades, trata de cruzar el río, para llegar a la otra orilla. Así concluye su trabajo Tebaldi: “Considerando como cambian velozmente las situaciones en África, en el bien como en el mal, no quiero hacer previsiones para los próximos años, previsiones que podrían revelarse superadas antes de la medianoche. Sin embargo, habiendo asistido a las conquistas del desarrollo después de la independencia, tengo más de una razón para creer que África puede llegar a la otra orilla”<sup>36</sup>.

36 *Ibidem*, p. 190.

# El genocidio de Rwanda, ¿un punto de inflexión de la seguridad colectiva?

*Estanislao A. Zawels\**

**E**l año 1999 ha sido testigo de un acontecimiento paradigmático en el contexto de la seguridad internacional. La intervención militar del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la República Federal de Yugoslavia –sin la autorización del Consejo de Seguridad– como consecuencia de la violación sistemática de los derechos humanos de la población albano-kosovar por parte del gobierno yugoslavo.

Durante la campaña aérea y luego de haber finalizado esta con la capitulación de Yugoslavia, muchos analistas todavía buscan las razones “reales” o “estratégicas” de la intervención del Pacto Atlántico sin advertir que en la decisión de los diecinueve países que integran la OTAN primaron sobre todas las demás las consideraciones relativas a la defensa de los derechos humanos de la población albano-kosovar.

Para comprender de qué manera la comunidad internacional alcanza esta situación es necesario examinar un acontecimiento previo y traumático ocurrido en la década de los '90. Se

\* Funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Las opiniones vertidas en el presente artículo no representan necesariamente la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

trata del genocidio ocurrido en la República de Rwanda en abril de 1994, que cegara la vida de alrededor 800 mil personas, en su mayoría miembros de la minoría tutsi.

Para ello se intentará, en el marco de lo señalado durante el Seminario de África Subsahariana, brindar un breve panorama de la seguridad internacional en el continente africano, así como del papel de la comunidad internacional en los esfuerzos de mantenimiento de la paz; describir los antecedentes del caso rwandés, el desarrollo de los acontecimientos que llevaron al genocidio y las consecuencias posteriores de dichos acontecimientos en la región de los grandes lagos.

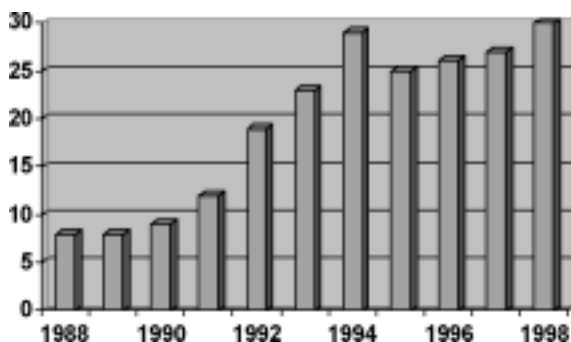
Finalmente, se ensayará una explicación de lo ocurrido entonces como un punto de inflexión en la seguridad colectiva a fines del Siglo XX. O dicho de otro modo evaluar si lo ocurrido en Rwanda constituye un cambio en la tendencia en la seguridad colectiva que permite explicar acontecimientos como los de Kosovo.

## **La seguridad colectiva en el continente africano en la década del los '90**

El término “seguridad colectiva” debe interpretarse en el marco del sistema previsto por la Carta de las Naciones Unidas en sus Capítulos VI, VII y VIII, respectivamente relativos al “Arreglo Pacífico de Controversias”, a la “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” y a los “Acuerdos Regionales”. Un concepto ideal de la seguridad colectiva implicaría una definición diferente a la implícita en la Carta de la ONU<sup>1</sup>.

1. YORAM DINSTEIN, (1994), “War Aggression and self-defence”, Grotius Publications, Cambridge University Press. El autor define la seguridad colectiva como un sistema que “... postula la institucionalización del uso legal de

Gráfico 1  
Cantidad de conflictos tratados por el Consejo de Seguridad



En la década de los '90, luego de la finalización de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad – órgano encargado de implementar el sistema de seguridad colectiva – aumentó considerablemente su actividad y efectividad. Este hecho se ejemplifica en su agenda que aumentó significativamente como se ilustra en el gráfico anterior.

Los años '88, '89 y '90 son ilustrativos del nivel de actividad del período de la Guerra Fría, en cambio a partir de 1991 se observa un aumento importante en los temas tratados por el Consejo de Seguridad.

En el caso africano los temas usualmente bajo examen del Consejo de Seguridad en el período de la Guerra Fría habían sido la Cuestión en Sudáfrica y en Namibia y desde el año 1988 la Situación en Angola. A partir de 1991 aparece en la agenda del Consejo una gran cantidad de temas africanos que son objeto de atención y debate por parte de este Órgano. Estos son: Angola, Burundi, Chad/Libia, Comoros, Etiopía/Eritrea, Guinea Bissau,

---

la fuerza por parte de la comunidad internacional. Implico la creación de un tratado internacional que crea una agencia internacional con capacidad para emplear la fuerza contra un agresor”.

Liberia, Libia, Mozambique, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo (ex-Zaire), Rwanda, Sahara Occidental, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica y Sudán.

La mayor parte de estos temas conciernen conflictos de característica intraestatal. Los únicos casos de conflictos interestatales se limitaron a la implementación del acuerdo entre Chad y Libia sobre la Franja de Aouzou y la confrontación armada, vigente a mediados de 1999, entre Etiopía y Eritrea.

La mayor parte de estos conflictos se caracterizan por factores que se describen a continuación<sup>2</sup>.

### La herencia colonial

El Congreso de Berlín de 1885, firmado por las potencias coloniales de la época<sup>3</sup>, se repartió África y fijó prácticamente los límites territoriales definitivos del África contemporánea. Dichos límites fueron cristalizados por la Organización de la Unidad Africana que, en su Carta constitutiva, declara la intangibilidad de las fronteras.

El proceso de descolonización se realizó con cierta rapidez pocos años después de la Segunda Guerra Mundial, a pesar del régimen de mandatos de la Sociedad de Naciones y del Consejo de Administración Fiduciaria del sistema de las Naciones Unidas, la mayor parte de estos Estados alcanzaron su independencia con una muy débil tradición política y una fuerte escasez de cuadros universitarios en todas las disciplinas.

Muchas de las ex-potencias coloniales siguieron estrechamente ligadas a estos Estados, a través de sus agencias de co-

2. ESTANISLAO A. ZAWELS, (1999) "Los conflictos intraestatales en África", Revista del Circulo Militar n° 3, agosto.

3. Alemania, Bélgica, España, Francia, Portugal y Reino Unido, entre otros.

operación nacionales o multilaterales<sup>4</sup> y en la explotación económica de los recursos naturales. Algunas ex-potencias coloniales apoyaron a veces a gobiernos abiertamente corruptos y dictatoriales, como en el caso del Zaire y la República Centroafricana, entre otros.

Otro factor que algunos autores<sup>5</sup> otorgan a la herencia colonial es la tradición autoritaria de los líderes africanos. Señalan que la misma se deriva del sistema de gobierno colonial que era autoritario y que basaba su hegemonía sobre el pueblo colonizado en la dominación.

### El nivel de desarrollo humano

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado un índice de desarrollo humano que tiene en cuenta factores económicos y sociales<sup>6</sup>. Este índice se publica todos los años. Salvo Sudáfrica que tiene un índice de desarrollo humano medio, todos los demás Estados identificados en este análisis están calificados como de bajo desarrollo<sup>7</sup>.

En general, con la excepción de Sudáfrica, se trata de países de producción primaria agrícola o mineral con bajos sectores secundarios y terciarios. Varios de estos países cuentan con importantes recursos minerales como petróleo y diamantes, que son objeto de interés para grupos económicos transnacionales.

4. Convenciones de Lomé firmadas entre Europa y países en desarrollo de África, Caribe y Pacífico (ACP).

5. CORNWELL, Richard, (1999) "The collapse of the African State" en "Peace, Profit and Plunder?" "The Privatisation of Security in War-Torn African Societies", editado por Jakkie Cilliers y Peggy Mason, IISS, Sudáfrica.

6. UNDP, (1998), "Human Development Report 1998", Oxford University Press.

7. En los casos donde no existe registro para el Índice de Desarrollo Humano de PNUD se ha tomado como indicador el índice del PNUD sobre Producto Bruto Nacional *per capita*, con base de 1995.



## Las crisis de gobernabilidad

Este fenómeno que no es nuevo se ha agudizado en la década del '90 como consecuencia de un nuevo contexto internacional. Este contexto que algunos definen como globalización y otros como mundialización, afecta tanto a la producción, comercio, finanzas, comunicaciones y valores políticos y morales como al respeto de los derechos humanos.

En este contexto, los Estados con bajo nivel de desarrollo humano, mono productores de materias primas, bajos niveles de educación y una crónica debilidad de sus instituciones políticas y gubernamentales, son propensos a desarrollar crisis de gobernabilidad.

## Los factores primordiales o relativos a la identidad

Son aquellos que se manifiestan a través de las vertientes étnicas o religiosas. En el caso de África se trata en general de factores étnicos.

Estos factores primordiales se dan en sociedades duales o de tipo mosaico<sup>8</sup> y son datos y autopercepciones de la existencia social que se manifiestan a través de la identificación de los pueblos en factores como la sangre, la raza, la lengua, la región, la religión o la tradición. Estos factores entran en tensión con el Estado cuando éste se debilita o, dicho de otro modo, cuando se profundiza una crisis de gobernabilidad<sup>9</sup>.

El descontento civil encuentra su vía natural de salida en la apropiación, legal o ilegal, del aparato del estado. El descontento

8. En Estados donde existen dos o más grupos que se pueden distinguir o se auto distinguen por estos valores primordiales.

9. GEERTZ, Clifford (1991), "La interpretación de las culturas", Gedisa editorial, Buenos Aires.

primordial es más profundo y no se satisface fácilmente. Los focos alrededor de los cuales suelen cristalizarse estos descontentos son varios y, en algunos casos, concurrentes y combinados. Estos son los supuestos vínculos de sangre, raza, lengua, región, religión o costumbres<sup>10</sup>.

### Las consecuencias regionales

Estas crisis que ponen en peligro los estados nacionales alentando la aparición de fuerzas desintegradoras tienden a tener consecuencias más allá de sus fronteras, afectando a las subregiones respectivas. El factor étnico o tribal, que puede ser común a diferentes Estados, puede ser objeto de contagio regional. El conflicto étnico entre Tutsis y Hutus en Rwanda tuvo y tiene efectos profundamente desestabilizadores para la República Democrática del Congo.

Otro factor que influye significativamente en los países vecinos a un conflicto es el flujo de refugiados que éstos producen. Estos movimientos pueden alcanzar cifras considerables, como en Rwanda –que desarrollaremos más adelante– donde aproximadamente tres millones de refugiados se asentaron en el Zaire y Tanzania. En Estados que no cuentan con recursos ni instituciones preparadas para atender estos movimientos, los efectos de los mismos pueden ser desestabilizadores. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de enero de 1998, existen en la actualidad más de cinco millones de refugiados en África.

El tráfico ilegal de armas –en particular las portátiles y municiones– que producen estos conflictos afectan a sus respectivas regiones o subregiones. Esta situación ha sido recientemente

10. GEERTZ, Clifford (1991), Op. Cit.

considerada por el Consejo de Seguridad, que alienta a los Estados africanos a adoptar legislación y mecanismos de control que afecten a dicho tráfico y pide a los países fabricantes que limiten sus ventas a los países en conflicto<sup>11</sup>.

## Rwanda, un fracaso de la seguridad colectiva

### El conflicto entre Hutus y Tutsis<sup>12</sup>

Rwanda –como Burundi, ex colonia alemana– fue colocada bajo mandato belga por las Sociedad de las Naciones en 1922 y luego, en 1946, bajo administración fiduciaria de las Naciones Unidas. En 1962, Rwanda proclama su independencia. Su población está formada de dos etnias principales, los Hutus, que constituyen el 80 por ciento de la población y los Tutsi, que alcanzan el 16 por ciento. Los bosquimanos constituyen la tercera etnia, pero muy minoritarios. La economía rwandesa es exclusivamente agrícola y el café constituye su mayor producto de exportación.

Los belgas, durante la colonia, utilizaron a los tutsis para la formación de sus cuadros. En 1959, en pleno período de independencia, los belgas –siguiendo las tendencias democratizadoras– comienzan a entregar el poder a la mayoría hutus. Se producen, entonces, los primeros movimientos de refugiados tutsis principalmente hacia Uganda.

En 1963, los tutsis emigrados se organizan y vuelven a Rwanda por la fuerza donde finalmente son detenidos cerca de la capital, Kigali. Se producen, en consecuencia, las primeras

11. Resolución del Consejo de Seguridad 1209 (1998).

12. BERNARD LUGAN, “Histoire du Rwanda. De la Préhistoire á nos jours”, Bartillat, 1997.

persecuciones y masacres de tutsis. En 1973, el General Juvenal Habyarimana llega al poder por medio de un golpe de estado.

En 1990, los tutsis, organizados en el Frente Patriótico Rwandés (FPR), vuelven a entrar a Rwanda desde Uganda. Se producen nuevas matanzas de tutsis. Francia, ex potencia colonial en África, juega un papel importante en Rwanda brindando apoyo económico y militar a las fuerzas gubernamentales.

A partir de la reanudación de la guerra civil en 1990, Tanzania y la OUA trataron, sin éxito, de lograr un acuerdo entre Rwanda y Uganda. El Secretario General de las Naciones Unidas decide enviar en marzo de 1993 una misión de buena voluntad a Rwanda. Como consecuencia de la misma, el Consejo de Seguridad autoriza la creación de una Misión de Observación de las Naciones Unidas para Uganda y Rwanda (UNOMUR).

Mientras tanto, se firman los Acuerdos de Arusha, en agosto de 1993. Constituyen un acuerdo comprensivo que incluye, además de un cese del fuego, la decisión de llevar a cabo elecciones democráticas. En ese marco, el Consejo de Seguridad establece la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Rwanda (UNAMIR).

El 6 de abril de 1994, víctima de un atentado, se estrella en Kigali el avión que conducía a los jefes de estado de Rwanda y Burundi que regresaban de una reunión en Tanzania convocada en el contexto de los Acuerdos de Arusha. Como consecuencia, los elementos más radicales del gobierno dieron la orden de comenzar una masacre sistemática de los pobladores de origen tutsi. El genocidio se llevó a cabo en pocas semanas y se calcula que perecieron entre medio millón y un millón de personas. UNAMIR se vio desde el comienzo desbordada y el Consejo de Seguridad decidió reducir la misión. Mientras tanto, las fuerzas del FPR aceleraron su ofensiva capturando la capital y poco tiempo después la totalidad del país.

Francia, con la aquiescencia del Consejo de Seguridad otorgada a través de la resolución 929 (1994), estableció una

zona de protección para los desplazados hutus. Estos, alrededor de dos millones, se establecieron como refugiados en Zaire y Tanzania. En dichos campos de refugiados, pocas semanas después, se produjo una fuerte crisis humanitaria que llevó a una intervención la comunidad internacional, en particular de los Estados Unidos, a través de programas de ayuda humanitaria.

A fines de 1996 se produjo una nueva crisis humanitaria de gran envergadura en los campos de refugiados rwandeses en el Zaire. Ello como consecuencia de enfrentamientos armados entre las ex milicias gubernamentales de Rwanda y las tropas del FPR. Este hecho dio lugar a una intervención humanitaria liderada por Canadá. El Consejo de Seguridad autorizó, a través de la resolución 1080 (1999), la creación de una operación multinacional que no terminó de desplegarse como consecuencia del desbande de los campos de refugiados y la caída de Mobutu de manos de líder rebelde Laurent Kabila, apoyado por el FPR y Uganda.

### **El tratamiento por parte del Consejo de Seguridad**

El Consejo de Seguridad estaba activamente involucrado en el seguimiento de la crisis rwandesa. Ello a través de UNAMIR y una gestión de buenos oficios del Secretario General en apoyo de los Acuerdos de Arusha.

Cuando se produce el atentado que costara la vida al presidente Habyarimana (6 de abril de 1994), rápidamente empezaron a llegar informes de las primeras masacres cometidas por las fuerzas gubernamentales. La propia UNAMIR fue víctima de estos atentados y diez cascos azules belgas fueron torturados y asesinados (7 de abril de 1994), cuando defendían al entonces asesinado Primer Ministro Uwilingiyimana, de tendencia moderada.

El Consejo de Seguridad estaba constituido, además de los miembros permanentes<sup>13</sup>, por Argentina, Brasil, España, Djibouti, Pakistán, Nigeria, Omán, Nueva Zelanda, República Checa y Rwanda. Este último país había ingresado al Consejo de Seguridad elegido por su grupo regional en enero de 1994. En consultas informales del Consejo de Seguridad uno de los primeros temas en ser tratados fue el destino de UNAMIR que se vio rápidamente debilitada por el retiro unilateral del contingente belga, afectado por la masacre antes mencionada. Se intentó, sin éxito, encontrar otros países contribuyentes de tropas para reemplazar al Batallón belga.

Una vez que empezaron a llegar los informes que daban cuenta de asesinatos sistemáticos de la población de origen tutsi, el Consejo, en consultas informales<sup>14</sup>, tuvo que decidir si lo que estaba ocurriendo en el terreno constituía un Genocidio. Esta definición era particularmente relevante. Veremos porqué.

La “Convención para la prevención y la sanción del delito del genocidio”, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948 define el Genocidio como “*Cualquiera de los actos mencionados a continuación, cometidos con el propósito de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, ta-*

13. De acuerdo al Artículo 23.1 de la Carta de la ONU estos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad son: China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido.

14. La práctica de las consultas informales del Consejo de Seguridad data de la década del 70 y consiste en reuniones del Consejo en una pequeña sala contigua a la sala del Consejo de Seguridad. Allí, a diferencia de lo que ocurre en las sesiones formales no se levantan actas de lo que allí se dice o hace, tampoco se permite el ingreso de los no miembros del Consejo, ni siquiera de las partes de un conflicto examinado por el Consejo y por supuesto menos aún del periodismo. (Ver ESTANISLAO A. ZAWELS, (1998) “Procedimientos y métodos de trabajo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” Documento de Trabajo N°26 del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

*les como a) matanza de miembros del grupo, b) producción de graves daños corporales o mentales a los miembros del grupo, c) sumisión deliberada del grupo a condiciones de vida calculadas para producir su destrucción física total o parcial, d) imposición de medidas encaminadas a evitar los nacimientos dentro del grupo, e) transferencia forzada de niños de un grupo a otro.”*

Esta misma Convención en su Artículo 8, establece la posibilidad que *“toda parte contratante pueda recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas a fin de que éstos tomen, conforme a la Carta de la ONU, las medidas que juzguen apropiadas para la prevención y la represión de actos de genocidio o de cualquier de los otros actos enumerados en el Artículo 3.”*

Dicho de otro modo, la “Convención para la prevención y la sanción del delito del genocidio” permitía que el Consejo de Seguridad actuase para prevenir el genocidio que se estaba cometiendo en Rwanda.

En el marco de las consultas informales del Consejo de Seguridad se intentó definir lo que ocurría en Rwanda como un genocidio. El Embajador de Rwanda, representante del gobierno que estaba cometiendo el genocidio, convenció a los restantes miembros “no alineados” del Consejo de que argumentaran que lo que estaba ocurriendo en ese país era un asunto interno. Un país “no no alineado”<sup>15</sup> apoyó también dicha posición. Dos miembros permanentes del Consejo –entre ellos uno de sus miembros occidentales– se expresaron a favor de la tesis no alineada. Los restantes miembros permanentes no emitieron juicio al respecto, apoyando con su silencio la tesis del Embajador de Rwanda. Sólo cuatro países “no no alineados”, pidieron -sin éxito- definir las masacres en Rwanda como un genocidio. Estos países fueron Argentina, España, Nueva Zelanda y República Checa.

15. Grupo informal de países dentro del Consejo de Seguridad que no pertenecen ni al Movimiento de Países No Alineados ni son miembros permanentes.

Pocos días después se completaba el genocidio en Rwanda, sin duda el hecho más traumático de la década en lo referido a la acción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

### Consecuencias del genocidio en la región

La crisis en Rwanda y el genocidio afectaron duramente a toda la región denominada de los grandes lagos. Brevemente listaremos las principales consecuencias de estos acontecimientos:

- a) **Los refugiados:** más de dos millones de refugiados se instalaron en los países vecinos, Tanzania y el Zaire. Más allá de la muy grave situación humanitaria de los propios refugiados, estos deterioraron las ya difíciles realidades económicas y sanitarias de los países huéspedes.
- b) **Rwanda:** la situación en Rwanda sigue siendo precaria. La minoría tutsi controla el gobierno pero debe en el mediano plazo, para asegurar la viabilidad del sistema político, incorporar a la mayoría hutu. La reconciliación nacional depende del equilibrio que pueda mantener el gobierno. Además de la difícil situación económica de este país existe un grave problema judicial relacionado con el enjuiciamiento de los culpables del genocidio. El gobierno ha creado instancias judiciales que se contradicen con el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, creado por el Consejo de Seguridad en 1994.
- c) **Burundi:** En Burundi, Estado vecino de Rwanda con características similares en cuanto a su conformación étnica, lo ocurrido en Rwanda desestabilizó el ya difícil equilibrio cí-



vico-militar. Se produjeron una serie de masacres que elevaron peligrosamente la tensión. Esta situación pudo ser desactivada, aunque no eliminada.

- d) **Zaire/República Popular del Congo:** En el caso de este país la presencia de refugiados sirvió de detonante para el desencadenamiento de una guerra civil que terminó con el derrocamiento de Mobutu y que se mantiene latente con el involucramiento de tropas de países vecinos, incluyendo Rwanda, Uganda (a favor de los rebeldes) y Zambia, Angola y Zimbabwe (a favor del gobierno de Kabila).
- e) **Tanzania:** La presencia de refugiados llevó a sus límites la capacidad de este país en materia de compartir sus recursos. En 1996, Tanzania decidió acelerar la repatriación de estos refugiados.
- f) **Áreas de influencias:** La zona de los grandes lagos fue tradicionalmente un área de influencia de Francia, ex potencia colonial en Africa<sup>16</sup>, en particular en Zaire/República Popular del Congo y en Rwanda. Estos acontecimientos han provocado un cambio y la aparición de los Estados Unidos como potencia influyente.

## Rwanda en el marco de la seguridad colectiva

### ¿Por qué no intervino el Consejo de Seguridad?

Los acontecimientos en Rwanda significaron el más importante fracaso del Consejo de Seguridad en la década del '90. En

16. Paradójicamente Francia no era la potencia colonial de la región de los grandes lagos. Si lo fueron Alemania, Bélgica y el Reino Unido.

especial porque resultó una situación atípica en momentos en que la comunidad internacional estaba activamente involucrada en la resolución de conflictos en distintas regiones del mundo, sobre todo en África, como hemos visto.

Para entender la parálisis del Consejo de Seguridad hay que recordar un hecho previo que sin duda le fue traumático, pero mucho más aún para los Estados Unidos, principal potencia militar y política de la era. Desde 1992, la comunidad internacional se involucró muy activamente en Somalia, donde se había producido una catástrofe humanitaria como consecuencia de la desintegración del sistema político de ese país. El Consejo de Seguridad y los Estados Unidos, en especial, decidieron participar activamente no sólo en el terreno político sino a través de recursos económicos y tropas.

Este gran esfuerzo de la comunidad internacional y en especial de los Estados Unidos, fracasó por la resistencia de las partes de Somalia en aceptar la presencia militar extranjera, por más que fuera bajo la bandera de la ONU. El fuerte contingente de los Estados Unidos en Somalia tuvo que retirarse precipitadamente a fines de 1993, luego que sufriera bajas, que —a través de los medios de difusión masiva— repercutieran negativamente en la opinión pública norteamericana. Poco tiempo después todo el esfuerzo de la ONU terminó retirándose aceptando su fracaso en mantener la paz en Somalia.

Esta situación llevó al gobierno de los Estados Unidos a una virtual parálisis en su accionar político en el Consejo de Seguridad que progresivamente fue también paralizando la efectividad de dicho órgano. El deterioro de la situación en Bosnia y Herzegovina y en Croacia —donde la ONU estaba fuertemente comprometida con fuerzas militares— acentuó la crisis política del Consejo de Seguridad. Crisis que perduró hasta la firma de los Acuerdos de Dayton para Bosnia y Herzegovina, a fines de 1995 y el creciente uso de la OTAN como instrumento militar. Este hecho mostró un cambio de actitud por parte de los Estados Unidos.

Por lo antedicho se interpreta la falta de voluntad política de los Estados Unidos de utilizar el instrumento de la ONU luego de Somalia, constituye una de las explicaciones más racionales de porque el Consejo de Seguridad no pudo intervenir en Rwanda.

### Consecuencias de Rwanda para la seguridad colectiva

Paradójicamente, el genocidio en Rwanda reforzó en las conciencias de los Estados occidentales en el criterio de que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos dentro de un Estado se habían convertido en una causal de quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales.

Durante la década del '90 el Consejo de Seguridad invocó repetidamente la necesidad del respeto de los derechos humanos y propició medidas coercitivas en casos contrarios. Es lo que los franceses denominan como del deber de injerencia humanitaria y que Juan Bautista Alberdi ya propiciaba hace más de un Siglo en su obra póstuma, "El crimen de la guerra"<sup>17</sup>. A continuación se destacan algunos de los casos más resonantes de dicha acción:

**Irak:** Resolución 688 (1991) relativa a los derechos humanos de la población kurda. Piedra angular del derecho de injerencia.

17. JUAN BAUTISTA ALBERDI, (1997) "El Crimen de la Guerra", Universidad Nacional de Quilmes: El autor señala en el Capítulo X: "*Así cuando uno o muchos individuos de un estado son atropellados en sus derechos internacionales, es decir, de los miembros de la sociedad de la humanidad, aunque sea por el gobierno de su país, ellos pueden, invocando el derecho internacional, pedir al mundo que lo haga respetar en sus personas, aunque sea contra el gobierno de su país*".

**Somalia:** Resolución 794 (1992) Operación *Restore Hope*, se decide por razones humanitarias.

**Ex –Yugoslavia:** Resolución 770 (1992) autoriza el uso de la fuerza para proteger el suministro humanitario. El Tribunal Internacional Penal para juzgar los crímenes de guerra en la ex -Yugoslavia (1993).

**Haití:** A partir de 1993 hasta 1994, fue objeto de reiteradas intervenciones del Consejo de Seguridad por razones de derechos humanos y de defensa de la democracia.

**Rwanda:** Resolución 929 (1994) Operación Turquesa, se decide por aparentes razones humanitarias. El Tribunal Internacional Penal para juzgar los crímenes de guerra en Rwanda (1994).

**Ex Yugoslavia:** los Acuerdos de Dayton de 1995 y el despliegue de fuerzas militares y policiales de la OTAN y otros Estados.

**Zaire:** en 1996 como consecuencia de una catástrofe humanitaria en los campos de refugiados rwandeses en el Este del Zaire, el Consejo de Seguridad autorizó a través de su resolución 1080 (1996) el envío de una Operación Multinacional liderada por Canadá.

**La Corte Penal Internacional:** creada en Roma el 17 de julio de 1998.

Estos diferentes antecedentes, sin embargo, no fueron suficientes para que las Naciones Unidas adopten oficialmente el criterio de la violación de los derechos humanos como un causal de intervención de la comunidad internacional o, dicho de otro modo, que la violación de los derechos humanos por un

gobierno no puede ser resguardado por el principio de no-intervención en los asuntos internos.

Entre los propios miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dos de ellos, la Federación Rusa, pero en particular la República Popular China, no aceptan explícitamente dicho criterio e interpretan que el mismo constituye una violación del derecho de no-intervención en los asuntos internos de los Estados, que está recogido en la Carta de la ONU<sup>18</sup>.

Sin embargo en el mundo occidental, y en particular en los Estados Unidos lo ocurrido en Rwanda ha constituido una dura lección aprendida. El propio Presidente Bill Clinton, en una breve escala en Kigali en 1997, reconoció ante las autoridades rwandesas que la actitud de su país en 1994 había sido un error.

En el caso de Kosovo, donde se estaba produciendo una situación muy similar a la ocurrida en Rwanda, la Alianza Atlántica no dudó demasiado en intervenir para defender los derechos humanos de la población albanos-kosovar. Esta contradicción entre las normas y la práctica creciente deberá ser resuelta<sup>19</sup> a través de los mecanismos de construcción de consensos de la ONU, en particular en el Consejo de Seguridad entre los miembros permanentes<sup>20</sup> y en la Asamblea General.

18. Artículo 2, 7: *“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”*

19. CARLOS PEREZ LLANA: (1999) “Sobre las cenizas de Kosovo”, Archivos del Presente, N° 16. El autor propone que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la ONU acuerden la suspensión del derecho de veto en casos donde exista una violación grave y repetida de los derechos humanos por parte de un Estado y que se permita a la comunidad internacional, voluntariamente, intervenir en su defensa.

20. Los miembros permanentes hacia el final del periodo de la Guerra Fría constituyeron un grupo informal de negociación o formación de consenso denominado P-5, que se deriva inglés de “cinco miembros permanentes”.

## Evaluación

1. - El genocidio de Rwanda constituyó un trágico acontecimiento que pudo haber sido prevenido y evitado antes que este se consumiera. El despliegue tardío de la Operación Turquesa por parte de Francia es una muestra de la capacidad de la comunidad internacional para intervenir militarmente cuando existe la voluntad política.

Además de las partes directas de este conflicto y las potencias europeas involucradas en Rwanda, la comunidad internacional, las Naciones Unidas y en particular el Consejo de Seguridad cargan con una parte de la responsabilidad de esta catástrofe humanitaria.

2. - La crisis de Kosovo ocurrida en el primer semestre de 1999, parece mostrar que la comunidad internacional aprendió la lección de lo ocurrido en Rwanda. Sin embargo, nuevamente el Consejo de Seguridad quedó al margen de la acción internacional que se llevó a cabo a través de la OTAN.

El papel de las organizaciones regionales en el campo de la seguridad internacional, previstas en el Capítulo VIII de la Carta debe ser revalorizado y adecuado a la acción del Consejo de Seguridad, no solo a la luz de la experiencia en Yugoslavia, pero también a lo que ocurre en el continente africano donde la Organización de la Unidad Africana tiene un papel activo, así como en otras organizaciones regionales como la Comunidad Económica del África Occidental (CEDEAO) que participa en varias operaciones de mantenimiento de la paz en dicha región<sup>21</sup>.

21. La CEDEAO participa a través de su brazo armado el Grupo de Observación Militar (ECOMOG) en los esfuerzos de mantenimiento de la paz en Liberia, Guinea Bissau y Sierra Leona. En la República Centroafricana interviene la Misión Interafricana de Supervisión de los Acuerdos de Bangui (MISAB).

3. - Rwanda y ahora Kosovo demostraron que el sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta de la ONU se encuentra en crisis. Esta crisis debe llevar a los miembros de la comunidad internacional a buscar la manera de actualizar los principios y mecanismos que sustentan las acciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.  
En particular el reconocimiento de que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos o el genocidio no pueden resguardarse tras el principio de no-intervención en los asuntos internos de un Estado.
  
4. - Si la comunidad internacional toma conciencia de lo antes mencionado se deberá desarrollar el concepto de la prevención en lugar de la reacción, como ya lo señalara el ex Secretario General de la ONU Boutros Ghali en 1994 en su informe "Un programa de paz"<sup>22</sup>.  
Para ello deberá generarse la conciencia en los tomadores de decisión, en particular de los miembros democráticos de la comunidad internacional, que es preferible y mucho más racional asignar recursos a la prevención que a la reacción.  
Por lo general las grandes catástrofes humanitarias muestran señales con mucha anticipación. Esto ha sido el caso en Rwanda, pero también en Kosovo. La comunidad internacional debiera contar con la capacidad para la alerta temprana de estas situaciones y los medios para neutralizar estos procesos destructivos.
  
5. - La historia del Siglo XX ha sido testigo de distintos genocidios, habiendo sido los últimos el Holocausto en la Europa de los cuarenta, el de Camboya del Khmer Rouge, en 1978 y finalmente el de Rwanda.

22. Documento ONU A/48/403-S/26450, del 14 de marzo de 1994.

Ello muestra que esta forma extrema y organizada de la violencia no es privativa de continentes, raza o religión. Posiblemente en cada proceso de violencia interestatal o intraestatal se encuentra el germen de un genocidio que es necesario evitar.

A comienzos de Siglo XXI los límites entre la violencia interior de un Estado y la violencia internacional son cada vez más difíciles de determinar, entre otros factores por la transnacionalización del crimen organizado<sup>23</sup>.

6. - En este comienzo de Siglo que comienza, en el mundo globalizado o mundializado que nos toca vivir y que se caracteriza entre otros aspectos descriptos en este análisis, por el flujo generalizado de la información en tiempo real, es previsible imaginar que la comunidad internacional será cada vez menos indiferente a los procesos de violencia sistemática que vayan aconteciendo, no importando donde. En consecuencia la seguridad colectiva debería adaptarse a este nuevo contexto, incorporando, entre otros aspectos los medios y normas necesarios para evitar que se cometan las violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

23. ERIC DE LA MAISONNEUVE, (1998) "La metamorfosis de la violencia, ensayo sobre la guerra moderna", Editorial Nuevo Hacer, Buenos Aires.



# La acción internacional. Paz, democracia y asistencia humanitaria en África Subsahariana

*Por Ángel Escudero de Paz\**

**P**ara comenzar, desearía enfatizar mi total acuerdo con la afirmación que establece que “los conflictos, aun que se produzcan a mucha distancia del lugar donde nos encontramos, repercuten en todos los rincones del mundo” e iría aún más lejos. Diría que los centros de enseñanza, concretamente, las universidades, reflejan las tensiones de la sociedad y no son ajenos a los conflictos a los que se enfrentan los seres humanos del planeta. Por esta razón, no debemos escatimar esfuerzos para que los centros de enseñanza y, muy en par-

\* Director del Centro de Información de Naciones Unidas para Argentina y Uruguay (CINU) desde Octubre de 1994 hasta Septiembre de 1999. Licenciado en Humanidades de la Universidad de Oviedo. Posgrado en Administración de Personal de la Universidad de Nueva York. Doctorado en Filosofía y Literatura de la Universidad de Salamanca. Enseñó a nivel de doctorado, Relaciones Internacionales en la Universidad Javierana de Bogotá y dictó cursos sobre Métodos Audiovisuales en la Universidad de Salamanca. Fue responsable de comunicaciones para la red de centros de Información de Naciones Unidas en Nueva York hasta 1994. Es autor de “Lecturas Onudianas” y “El Español en la ONU”.

ticular, las universidades, se conviertan en lugares en los que se traten, se analicen las crisis mundiales. De esta forma las universidades se convertirán en verdaderos instrumentos de paz y entendimiento entre personas de distintos orígenes, razas y culturas. Por ese motivo felicito a los organizadores de este Seminario.

África, durante las últimas décadas, a causa de los graves reveses que ha experimentado, ha sido en general un continente en crisis: conflictos sangrientos en varios puntos del continente, economías estancadas, hambrunas generalizadas que abarcaban grandes zonas, mala nutrición, enfermedades, etc. Por estas razones, desde hace más de 10 años África se convirtió en una de las prioridades de la Organización de las Naciones Unidas.

En el año 1986 debido a esta grave situación, la ONU convocó “por primera vez” a un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado a la promoción del apoyo internacional en favor de una región específica del mundo: África. En dicha Asamblea se aprobó el “Programa de Acción de Naciones Unidas para la recuperación económica y el desarrollo de África” (1986-1990).

En vista de que la situación crítica continuaba en el continente africano, la Asamblea General convocó, en el año 1991, a un “Nuevo Programa de Acción para el Desarrollo de África en el decenio de 1990”. Este nuevo plan de acción presta una atención especial al desarrollo humano y al aumento del empleo como metas específicas para el año 2000 en áreas tales como: esperanza de vida, integración de la mujer al desarrollo, mortalidad infantil, nutrición, salud, agua, saneamiento, educación y vivienda.

Últimamente, se empiezan a notar en África ciertos signos de estabilidad. Las inversiones extranjeras comienzan a llegar a ciertos países del continente y millones de africanos comienzan a tener cierta esperanza a medida que se aprecia un ligero creci-

miento en la economía africana. Este nuevo cambio de orientación en apoyo a África empieza a ser compartido por los gobiernos africanos, juntamente con otros fuera de la región. Los retos que aún quedan por superar son enormes. De hecho, las estadísticas de Naciones Unidas nos informan que entre los 48 países menos desarrollados, 33 son africanos. En el último “Informe del Desarrollo Humano” del PNUD observamos que en la categoría ‘bajo desarrollo humano’, integrada por 45 países, 35 son africanos. Estas estadísticas nos confirman que el crecimiento en el continente africano se ha concentrado sólo en un número reducido de países y, desgraciadamente, según las proyecciones de las Naciones Unidas, a no ser que cambien estas predicciones, África será la única región del mundo donde se prevé un aumento de la pobreza en el futuro.

Ante este grave panorama, el 25 de septiembre de 1997 la ONU convocó a una reunión a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores para remediar esta situación. A esta reunión especial acudieron, además de los ministros de relaciones exteriores de los países del Consejo de Seguridad, el Presidente de la ‘Organización de la Unidad Africana’, Sr. Mugabe, y los Secretarios Generales de la ONU y la OUA, el Sr. Kofi Annan y el Sr. Salim Salim.

En esta reunión el Presidente Mugabe definió en un párrafo la actitud de los africanos frente a la crisis: “África no solicita caridad a los demás países del mundo, sino que se establezca una alianza que sea mutuamente beneficiosa para África y para la paz mundial. En el pasado se le dictaba a África lo que tenía que hacer. Nunca tuvo este continente la oportunidad de definir sus prioridades. Los africanos siempre hemos querido establecer una nueva alianza. Ahora que empezamos a dejar atrás nuestras penurias, los africanos queremos establecer una alianza basada en la igualdad de soberanía y de beneficio mutuo. La responsabilidad principal para solucionar los problemas de África corresponde a los mismos africanos. Tenemos que lograr un

continente africano políticamente estable, próspero y vibrante. De esta forma, contribuiremos a una paz global y segura”.

En esta reunión especial del Consejo de Seguridad se pidió al Secretario General que, en la primera parte del año 1998, presentase un informe al Consejo de Seguridad con recomendaciones concretas y que se hiciera un análisis sobre los orígenes de los conflictos africanos, medidas preventivas para corregir estos conflictos y posibles bases para establecer una paz duradera y una economía en crecimiento. Precisamente, el día 24 de abril se ha convocado a otra reunión del Consejo de Seguridad a nivel ministerial en la cual el Secretario General, el Sr. Kofi Annan, presentará el informe solicitado a los miembros del Consejo de Seguridad. Dicho informe salió publicado hace unos días y por lo novedoso y los conceptos actuales que contiene, me voy a referir a él en forma detallada.

El Secretario General inicia su informe en estos términos. *“En conjunto África ha empezado a realizar importantes avances económicos y políticos en los últimos años. Pero en muchas partes del continente el progreso sigue estando amenazado y obstaculizado por conflictos. Los conflictos de África suponen un gran desafío para la labor que realizan las Naciones Unidas en pro de la paz, la prosperidad y los derechos humanos para todos”*.

En su informe el Secretario General precisa que, desde 1970, se han librado más de 30 guerras en África. La mayoría han tenido su origen dentro de los estados. En el año 1996 catorce de los cincuenta y tres países de África fueron víctimas de conflictos armados que causaron más de la mitad de las muertes relacionadas con actos de guerra en todo el mundo y generaron más de 8 millones de refugiados.

En su informe, el Secretario General se refiere a esta tragedia en los siguientes términos: *“al no evitar esas tragedias humanas colosales, los dirigentes africanos no han cumplido su obligación con los pueblos de África; la comunidad internacional no ha cum-*

*plido con ellos y las Naciones Unidas tampoco han cumplido con ellos. Nadie cumplió porque no hemos abordado de manera apropiada las causas del conflicto. Porque no hemos hecho bastante para lograr la paz, porque nunca hemos sido capaces de crear condiciones idóneas para el desarrollo sostenible. Esta ha sido la realidad reciente de África.”*

En el capítulo “Los Orígenes del Conflicto”, el Sr. Kofi Annan, especifica: *“los países africanos tienen historias y condiciones geográficas diferentes, se encuentran en diferentes etapas de desarrollo económico y presentan diferentes tipos de políticas públicas. Los orígenes de los conflictos en África reflejan esta diversidad y complejidad. Algunas causas son puramente internas, otras corresponden a la dinámica de una determinada sub-región y otras tienen importantes dimensiones internacionales.”*

En el capítulo “Legados Históricos” el Secretario General recuerda que en el Congreso de Berlín, realizado en el año 1885, las potencias coloniales partieron a África en unidades territoriales. Reinos, estados y comunidades africanas fueron divididos arbitrariamente. Se juntaron regiones y pueblos que no tenían nada en común. En el decenio de 1960, los estados africanos recién independizados heredaron esas fronteras coloniales.

Como consecuencia de estas irregularidades, el Sr. Kofi Annan recuerda en su informe que las redes de transporte y la infraestructura física de la mayor parte de África se concibieron para satisfacer las necesidades del comercio con las metrópolis y no para apoyar el crecimiento equilibrado de una economía autóctona. En este mismo capítulo el Secretario General se refiere luego a que, durante la Guerra Fría, en el marco del enfrentamiento ideológico, en todo el continente había regímenes escasamente democráticos y que los opresores eran apoyados y mantenidos por las superpotencias enfrentadas. Al final de la Guerra Fría, África se encontró, repentinamente, con que tenía que valerse de sus propias fuerzas. Sin el apoyo económico y

político del exterior. Pocos regímenes africanos pudieron mantener el estilo de vida económico al que se les había acostumbrado. Ante esta situación el Secretario General señala que, a principios del decenio de 1990, el Consejo de Seguridad puso en marcha una serie de iniciativas de mantenimiento de la paz en África y en otros continentes. La incapacidad de Naciones Unidas para establecer la paz en Somalia precipitó una rápida retirada de la comunidad internacional. Una consecuencia de esta retirada fue el hecho que la comunidad internacional, incluida Naciones Unidas, no interviniera para impedir el genocidio en Rwanda.

En el capítulo relacionado con “Los Factores Internos”, el Secretario General menciona que más de tres décadas después de que los países africanos obtuvieran su independencia, los propios africanos reconocen, cada vez más claramente, que el continente debe buscar mas allá de su pasado colonial las causas de los conflictos actuales. Hoy más que nunca, África debe mirarse al espejo. El Secretario General enumera muchas de las situaciones que provocan politización y, a menudo, violencia como: cuando los dirigentes no tienen una clara obligación de rendir cuentas; cuando los regímenes carecen de transparencia; cuando no se respeta el principio del imperio de la ley; cuando no se respetan los derechos humanos; cuando no existen medios pacíficos para sustituir a los dirigentes. En estas circunstancias se entra en una dinámica muy peligrosa.

En el capítulo sobre “Factores Externos”, el informe señala que al terminar la Guerra Fría la intervención externa ha disminuido pero no desaparecido. Los intereses exteriores a África compiten por el petróleo y por otros recursos preciosos del continente y continúan desempeñando un papel importante -a veces decisivo- tanto con relación a la supresión de los conflictos como al mantenimiento de los mismos.

En cuanto a los motivos económicos, el Secretario General señala que muchos se benefician con el caos y el vacío de res-

ponsabilidad y que a veces hay quienes tienen pocas intenciones, o ninguna, de que se ponga fin a un conflicto, ya que hay mucho interés en que éste se prolongue. Un lugar destacado en la lista de quienes se aprovechan de los conflictos en África lo ocupan los comerciantes internacionales de armas. En Liberia, por ejemplo, los diamantes, la madera y otras materias primas fueron algunos de los objetivos principales de las facciones beligerantes. Lo mismo puede decirse de Angola. Las persistentes dificultades del proceso de paz se debían, en buena parte, al control de la explotación de los lucrativos yacimientos de diamantes en el país. En Sierra Leona la oportunidad de saquear los recursos naturales y las reservas del Banco Central fue una motivación decisiva de quienes tomaron el poder en manos del gobierno elegido en mayo de 1997.

En el capítulo relacionado con el “Establecimiento de la Paz”, el Secretario General menciona que las iniciativas encaminadas al establecimiento de la paz deben estar bien coordinadas y preparadas. Señala que en el Sistema de Naciones Unidas se ha creado el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad. Asimismo, se ha creado una oficina de enlace de las Naciones Unidas en la sede de OUA en Addis Abeba. La coordinación de las iniciativas de paz es también el objetivo de las reuniones anuales de funcionarios de la Secretaría de Naciones Unidas y la OUA bajo la Presidencia Conjunta de los respectivos Secretarios Generales.

En relación con la “eficacia de las sanciones”, el Secretario General señala en el informe que, ya sea que se trate de sanciones de carácter preventivo o punitivo, puede ser un instrumento eficaz. Pero advierte que las sanciones económicas en especial, son un instrumento que tiene, con demasiada frecuencia, efectos pocos diferenciados y se aplica sin que previamente se calibren correspondientemente sus repercusiones. Los padecimientos que se imponen a la población civil no guardan proporción con el probable efecto de la conducta de los protagonistas. El Secretario General puntualiza: “habría que utilizar

más las sanciones dirigidas a los responsables políticos y a sus familias, incluida la congelación de bienes personales y colectivos, así como las restricciones a los viajes”.

En relación con el “Embargo de Armas”, el informe precisa la necesidad que existe de que los países, no sólo se abstengan de realizar transacciones oficiales sino que también procuren evitar la violación de estas sanciones por parte de sus nacionales o empresas. El Secretario General hace un llamamiento en los siguientes términos: *“Pido a los Estados Miembros que aprueben leyes que tipifiquen la violación de un embargo de armas impuesto por el Consejo de Seguridad como delito penal en su marco legislativo”*. El informe señala también que, aunque todos los países tienen derecho a velar por su propia defensa, la situación de África exige que se desvíe a fines militares un mínimo de recursos. El Sr. Annan hace también un llamamiento a los países africanos para que convengan reducir sus adquisiciones de armas y municiones en un nivel inferior al 1,5 por ciento del PBI y se comprometan a una política de crecimiento cero en el presupuesto de defensa por un periodo de 10 años.

Dentro de este capítulo, el Secretario General advierte que los países exportadores de armas tienen la responsabilidad de actuar con moderación, especialmente con respecto a la exportación de armas a zonas de conflicto o tensión en África. Los comerciantes privados de armas tendrían que ser identificados. Esto ayudaría a combatir la entrega ilícita de armas en África. Un comercio que es en gran medida posible, por el secreto que lo rodea.

En el capítulo sobre ‘Mantenimiento de la Paz’, el Secretario General señala que se han desplegado más operaciones de mantenimiento de la paz en África que en ninguna otra región. El despliegue de operaciones en Angola y Namibia –en 1989– fue el inicio de otras treinta y dos operaciones de Naciones Unidas en los nueve años siguientes. De estas operaciones, trece se desplegaron en África. Después del gran revés sufrido por Nacio-



nes Unidas en Somalia, la comunidad internacional ha demostrado una gran cautela. Esta renuncia ha tenido efectos especialmente duros en África. La retirada de Somalia fue una lección para la decisión que se tomó posteriormente sobre la forma de responder a la tragedia que comenzaba a desarrollarse en Rwanda. Se perdieron cientos de miles de vidas en un genocidio que se perpetró ante la mirada de la comunidad internacional. Esa experiencia puso de relieve la importancia crucial de intervenir rápidamente en un conflicto.

El informe menciona también que la operación de Naciones Unidas en Mozambique permitió extraer una lección positiva. Allí su influencia aumentó gracias al diálogo constante con las partes sobre el terreno y con otros estados. El éxito es testimonio de la contribución que puede hacer Naciones Unidas como promotor imparcial de la paz. En cuanto a Angola, el informe señala el papel decisivo que puede desempeñar Naciones Unidas, aun en las circunstancias más adversas, y la necesidad que hay de establecer acuerdos de paz realistas. También se puso de relieve el efecto que los intereses comerciales pueden tener en el éxito o fracaso de una iniciativa de paz.

El Secretario General aconseja en el informe que se establezca una fuerza de paz preventiva en la República Centroafricana. En fecha posterior a la publicación del informe el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó el establecimiento de 1350 efectivos en la República Centroafricana con el objeto de mantener el orden en Bangui, supervisar la entrega de armamentos, capacitar a la policía local y preparar las elecciones que están programadas para agosto o septiembre.

El Secretario General recomienda en su informe la necesidad de que se preste apoyo en el ámbito regional y sub-regional en África. En el caso de Liberia esta colaboración resultó ser muy importante ya que la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Liberia, en colaboración con el ECOMOG de la CEDAOCOMUNIDAD Económica de los Estados de África Occidental-

ayudó a restaurar la paz en el país. El Secretario General no obstante, advierte que la Organización debe actuar con criterio y cautela antes de unirse a los esfuerzos que hagan otras entidades en los ámbitos regionales, sub-regionales o multinacionales.

En el capítulo sobre “Los Imperativos Humanitarios”, el Secretario General destaca la importancia de que las partes en un conflicto cumplan con las normas humanitarias y de derechos humanos previstas en el derecho internacional. Especifica que con mucha frecuencia la población civil es víctima de los conflictos y que, sobre todo las mujeres, además de ser víctimas sufren violaciones y explotación sexual. Recuerda también que el personal de socorro y los funcionarios de Naciones Unidas son víctimas de ataques directos.

En el informe el Secretario General sugiere que se preste una especial atención a los niños implicados en conflictos armados. El Sr. Kofi Annan recuerda que lanzar ataques contra niños o reclutarlos como voluntarios por la fuerza en la milicia son crímenes abominables que habrá que tipificar en los futuros estatutos relativos a los crímenes de guerra.

El Secretario General también se refiere en su informe al éxodo de grandes masas de refugiados rwandeses a países vecinos, lo cual ha constituido un factor desestabilizador para esos países como para el nuevo Gobierno de Rwanda. El Secretario General precisa que *“pese a los llamamientos que hizo mi antecesor y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, la comunidad internacional no ayudó a separar a los excombatientes de los refugiados que se habían resguardado en el antiguo territorio del Zaire. El resultado ha sido que los excombatientes que se escondieron entre los refugiados siguen sembrando la inseguridad en toda la región”*. Para evitar esta confusión entre la población civil, los soldados y los milicianos, el Secretario General propone que se cree un mecanismo internacional para ayudar a los gobiernos que acogen refugiados a

mantener la seguridad y la neutralidad en los campamentos y asentamientos.

El Secretario General puntualiza que uno de los problemas más graves que tienen las organizaciones humanitarias en los conflictos actuales es el de procurar que el abuso hacia la asistencia humanitaria no acabe prolongando el conflicto. Con demasiada frecuencia se saquean los suministros, los vehículos, el dinero en efectivo y otros objetos de valor de asistencia que proporcionan sustento a los combatientes, son utilizados para prolongar o intensificar el conflicto. En Liberia, por ejemplo, en mayo de 1996 se saquearon los locales de Naciones Unidas y se robaron bienes por un valor de ocho millones de dólares, entre ellos 500 vehículos. En los meses siguientes se vio prosperar al mercado negro y a los combatientes desplazarse en esos vehículos robados a Naciones Unidas.

En el capítulo de “La Buena Gestión de Asuntos Públicos”, el informe señala que la dificultad en las relaciones entre el estado y la sociedad existentes en África, se debe, en gran parte, a la herencia autoritaria de la época colonial. Varios estados africanos siguen utilizando formas de gobierno personalistas y centralizadas y, en algunos casos, han caído en la corrupción. Se necesita crear un clima transparente en el que los individuos se sientan protegidos. El Secretario General acoge con satisfacción la reciente aprobación por el Consejo de Ministros de la OUA de establecer un Tribunal Africano de los Derechos Humanos y de los Pueblos.

En el capítulo destinado al “Fortalecimiento de la Democracia”, se destaca la importancia de establecer gobiernos pluralistas y se precisa que la prueba de fuego de un proceso de democratización no es la organización de las elecciones sino que éstas se organicen según un calendario electoral.

En el informe el Secretario General se muestra muy preocupado por la situación de la salud pública en África y pide que se hagan esfuerzos para reducir la tasa de mortalidad como

consecuencia de enfermedades que pueden tratarse y/o prevenirse.

En cuanto al problema de la deuda externa, el Sr. Kofi Annan destaca que en el año 1995 el total de la deuda externa de África ascendía a 328.900 millones de dólares. El Sr. Kofi Annan recuerda que la OUA ha reclamado un acuerdo internacional para saldar la totalidad de la deuda de los países más pobres de África en un plazo razonable. El Secretario General insta a que se considere con mayor seriedad ese llamamiento para ayudar a los países africanos a escapar de la trampa de la deuda.

El Secretario General concluye su informe pidiendo que se presente una atención particular a tres aspectos:

- 1- África debe demostrar su voluntad de resolver sus problemas por vía política, en lugar de escoger la vía militar—proteger la democracia y dar cabida a la oposición.
- 2- África debe manifestar la voluntad de gestionar con seriedad sus asuntos públicos -respeto por los derechos humanos, promover la transparencia y capacidad en materia de administración pública-.
- 3- África debe promulgar y ejecutar diversas reformas necesarias para promover su crecimiento económico.

Finalmente, el Sr. Kofi Annan sugiere que el Consejo de Seguridad se reúna a nivel ministerial cada 2 años, para evaluar las medidas que se hayan adoptado, y que se celebre una reunión en la Cumbre para África cada 5 años.

# La acción del ACNUR en la asistencia humanitaria en el África Subsahariana

*Por Guilherme da Cunha\**

**P**ara comenzar, y como Representante Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados en Buenos Aires, desearía informarles que el ACNUR está presente en todos los países del África Subsahariana y desarrolla en ese espacio geográfico una labor humanitaria por excelencia en favor de la protección y asistencia de los refugiados repatriados y personas desplazadas que se encuentran en esa región.

Hecha esta aclaración preliminar, comenzaré refiriéndome a la labor humanitaria del ACNUR a la condición de refugiado – que es un refugiado– y por qué es importante que la opinión pública, la ciudadanía, en este caso los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, estén informados sobre esta problemática humanitaria que afecta valga la redundancia, a la humanidad en su totalidad. Reitero mis agradecimientos.

\* Representante de la Oficina Regional para el Sur de América Latina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados desde 1995 hasta diciembre de 1999. Licenciado en Estudios Jurídicos y Ciencias Sociales (Universidad de Sao Paulo). Master en Ciencias Políticas (Universidad de Paris VII). Se desempeñó entre 1975 y 1995 en la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en distintas regiones de África, Europa y América del Norte. Actualmente reside en Brasil.

Es monopolio de la sociedad en su totalidad, la violación sistemática de los derechos humanos; la intolerancia no es monopolio del continente Africano. Desafortunadamente, debo decir que esta práctica humana está demográficamente extendida en todos los continentes.

### **La acción humanitaria del Alto Comisionado**

El ACNUR, es hoy el brazo humanitario de las Naciones Unidas, es esta organización la que dispone del presupuesto más importante, utilizado para enfrentar las crisis humanitarias en toda su dimensión; en primer término es esencial preservar la vida de las personas y evitar el sufrimiento de millones de seres humanos, sobre todo, el de las mujeres y los niños. El ANCUR es la organización que está presente en todos los países del África Subsahariana, comenzando por el Cordón de África, Sudán, Etiopía; Kenia, Uganda del África Central; Angola, Mozambique –países del África Austral–.

Por lo tanto el continente Africano está día a día involucrado en temas de protección, según sea de los refugiados que acaban de cruzar una frontera en operaciones de asistencia material a los necesitados, dar de comer a los que padecen hambre, ofrecer cobijo a los que no tienen abrigo, dar vacunas u otra asistencia médica a los que la necesitan. Concretamente la organización que coordina las operaciones humanitarias de las Naciones Unidas en el terreno a nivel macro es el ACNUR.

Quiero sugerir que la información provista no sea interpretada como una reivindicación del ACNUR, en cuanto a otorgarle cierto hegemonismo o protagonismo, y acentuar que la labor de las Naciones Unidas en su conjunto es ejecutar y lograr los objetivos de esta tarea.

El sentido de la acción humanitaria del ACNUR es el de preservar vidas y atenuar el sufrimiento de la gente, tarea funda-

mental, pero no debemos olvidar que la acción humanitaria no está involucrada en tareas de pacificación o resolución de conflictos, ello no es de competencia del Alto Comisionado ni tampoco de UNICEF, de los Programas de Alimentos, de la Organización Mundial de la Salud, o de la UNESCO. Tampoco compete a los Centros de Información de las Naciones Unidas resolver problemas políticos, ni atender las causas que originaron los desplazamientos masivos.

Por lo tanto la labor humanitaria es necesaria para crear un acercamiento entre lugares de diferentes latitudes, consolidando un espacio distinto fundado en el consenso de los principios y prácticas humanitarias. Puedo asegurar que si los países beligerantes, sin la actuación de los estados concernidos, y con cuyo consentimiento -esencial para nuestra presencia-, acuerdan crear un espacio humanitario, las posibilidades de lograr la paz son mucho mayores. Comparto con ustedes algunos datos/cifras sobre la labor del ACNUR en el África Subsahariana.

Como les explicara hace unos instantes, el ACNUR está presente en todos los países del África Subsahariana. Por oposición quisiera hacer un comentario sobre África, ya que soy contemporáneo y he vivido el tiempo del *apartheid* en África del Sur. Debo decir que como funcionario de la ONU no podía ingresar al África del Sur con los colores de las Naciones Unidas. Luego se acordó cuáles serían, y he sido testigo de este tránsito extraordinario que pudo realizar la ciudadanía sudafricana, dando fin al abominable régimen violatorio de los derechos humanos -el *apartheid*- instaurando la democracia liberal abierta que incluiría a los partidos básicos; siendo para el mundo, un ejemplo de sabiduría política. Seguramente ustedes conocen la importancia del rol que cumplía el gobierno Sudafricano.

Este tópico será tratado luego por otros panelistas, por lo cual aquí concluyo, agregando que África es el Continente donde se encuentra el mayor número de personas bajo el mandato del Alto

Comisionado, esto es, 8 millones. Durante el año 1998 se elevó a 9 millones.

Este caudal se ha reducido por la repatriación masiva de refugiados de origen Rwandés y Ugandés, que coincidió con el avance de las tropas del Coronel Kabila, quien acabó por derrocar al régimen del señor Mobutu. Como mencionara anteriormente esos 8 millones de personas son, en su mayoría, refugiados, personas desplazadas de sus propios países y repatriados.

Entre los 10 países más importantes que admiten refugiados, siete de ellos se encuentran en África y todos pertenecen al África Subsahariana. Ellos son Nigeria, Sudán, Somalia, Sierra Leona, Ruanda, Angola y Eritrea.

A efecto de que puedan comprender la problemática de la situación humanitaria, debemos tener una visión geográfica del continente separándolo en cuatro sub-regiones: el Cuerno de África, el África Occidental, África oriental y África Austral.

En lo referente a la sub-región conocida como el Cuerno de África, es dable destacar la desintegración del Estado Somalí, como así también la guerra entre Eritrea y Somalia por más de 30 años. La independencia de Eritrea, el golpe de estado contra el emperador en los años ochenta, el cambio de gobierno, la tierra del nuevo gobierno de Etiopía, la guerra entre Etiopía y Somalia, la guerra que hace 40 años libra y destruye el destino social de ese enorme país que es Sudán, una guerra que se prolonga desde los años 60, que opone un régimen islamita en el Norte con un grupo islamita cristiano en el Sur. Donde virtualmente existen posibilidades de una paz negociada, mas puede hacerse muy poco cuando los beligerantes no quieren firmar la paz.

En cuanto al África Occidental, debo señalar que los países que se encuentran en conflicto y que han originado en menor escala, problemas de desplazamiento, son básicamente, Liberia y Sierra Leona y en cierto grado también Senegal.



Refiriéndome a los países de África Oriental, señalaría la situación de Mozambique, país que soportara durante siete años una guerra civil y que finalmente ha sido capaz de lograr la paz con sus opositores para luego permitir la repatriación voluntaria de un millón de personas a su lugar de origen.

Por último, nos encontramos con la situación de África del Sur. A mi entender el señor Cónsul de Sudáfrica nos ofreció, en su intervención realizada en el día de ayer, un análisis optimista referido a la posibilidad de que África del Sur pueda ejercer su vocación de potencia funcionando como un propulsor de la paz para lograr una estabilidad mayor en el Continente.

Para concluir, me gustaría hacer referencia a la situación del África Occidental, concretamente de Angola, que es el país en el cual comencé mi labor en el ACNUR, donde desempeñé el primer puesto en los años 70 y donde todavía se debate el tema de la pacificación. El acuerdo de las partes para el logro de una paz definitiva estaría próximo a concertarse, lo que ayudaría a la reconstrucción y la reimplementación de la paz en el país.

# UNESCO y la construcción de la paz en África

*Por Arturo Hein\**

**P**ara comenzar quisiera centralizar la exposición en la idea de “conflicto”, ya que el conflicto está íntimamente relacionado con los problemas de desplazamiento y, por lo tanto, con la necesidad de ayuda humanitaria.

Es importante destacar que las razones por las cuales se crean los conflictos no son monopolio de nadie, menos aún de un continente como podría ser el continente africano.

Los conflictos son problemas, básicamente, entre seres humanos. Eso me permite decirles que la UNESCO –Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y ahora también las Comunicaciones–, institución a la

\* Representante de la UNESCO (organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) en la Argentina desde agosto de 1996 hasta el 30 de junio de 2000 (cese de sus funciones por jubilación). Es abogado de la Universidad de Chile y con estudios realizados en la Escuela de Administración (ENA) de París. Profesor asociado de la Universidad de París. Fue Decano y Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile y Subsecretario de Estado, Director de Administración y Director Jurídico, Ministerio de Tierras y Colonización de Chile. Coordinador de las Naciones Unidas para la ayuda humanitaria en Mozambique y Rwanda. Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Mozambique, Guinea Ecuatorial, Rwanda, Colombia y Argentina. Director de Proyecto y Experto en Administración Pública en Uruguay, República Dominicana, Ecuador y Níger.

que actualmente represento en Argentina, tiene detrás de estos campos de interés un objetivo relacionado con una problemática humana: la construcción de la Paz.

La Constitución de la UNESCO del año 1945 señala que “ya que la guerra nace en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”. Por lo tanto, el problema de la paz es un problema de los seres humanos y por ello en la UNESCO le damos tanta importancia a lo que llamamos la cultura de paz. La cultura de paz significa el respeto por los derechos humanos, el respeto por la democracia, a la promoción de la mujer, a la naturaleza. Estos son nuestros campos de batalla ahora.

Hoy he sido invitado como testigo de la experiencia que tuve en África, donde estuve designado entre los años 1981 y 1988; en el año 1994 fui designado a Rwanda.

En Mozambique fui el representante de las Naciones Unidas y del PNUD y después fui Representante del Secretario General para la Ayuda Humanitaria, que a comienzos del año 1987 se llamaba “ayuda de emergencia” –todavía no existía en la comunidad internacional este nombre de ayuda humanitaria–.

A fines del año 1982 empezó la guerra en Mozambique y para los años 1984-1985 el problema en ese país era, básicamente, un problema de carácter político. Se trataba por un lado, de un régimen comunista duro y puro y por otro lado, un régimen sudafricano del apartheid que quería saber bastante poco de un régimen comunista en sus puertas.

Lo curioso reside en que, al producirse este hecho, hubo acuerdos entre los dos gobiernos, llamados **Acuerdos de Incomati**, no obstante los cuales la guerra siguió, ya que en un país grande como Mozambique –más de un millón de km<sup>2</sup> y 15 millones y medio de habitantes– fue desestabilizado en un 85 por ciento, es decir, un 85 por ciento de Mozambique no era manejado por el gobierno central quien sólo manejaba las ciudades.

Esta guerra produjo un éxodo de refugiados –alrededor de 2 millones de personas–, de los cuales un poco más de 1 millón se estableció en Malawi, con los problemas que ustedes pueden imaginar.

La guerra produce un tremendo dolor a causa de que las personas deben huir de sus países para preservar sus vidas, cuyas condiciones se hacen muy duras. Así es como surge el problema de la emergencia o asistencia humanitaria; la gente es desplazada, por lo que no puede cultivar la tierra y pierde la posibilidad de alimentarse. Entre los años 1986 y 1988, en Mozambique tuvimos que alimentar a unos 6 millones de personas.

En la situación por la que atravesaba Mozambique no se podía realizar una ayuda humanitaria en la que los alimentos fueran transportados “normalmente”. Fue entonces cuando, como decía el señor da Cunha, la Comunidad Internacional reaccionó. Mozambique representa uno de los mejores ejemplos de la organización de la ayuda humanitaria internacional. ¿Qué pasó allí? Lo que sucedió fue que los rusos –todavía no había caído el muro de Berlín– aportaban petróleo y armas para Mozambique y los norteamericanos aportaban alimentos; por lo tanto, lo que se logró allí fue que el sufrimiento de los africanos fuera compensado con esta ayuda internacional norteamericana, escandinava y de muchos otros países. Se formó una especie de “consorcio” en el que participaban los gobiernos, los donantes, la Organización de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales.

En fin, el rol que tenían las Naciones Unidas allí era coordinar la ayuda de emergencia y lo hicimos conversando y tratando de resolver los problemas. Estos empezaban realmente cuando llegaba la comida a los puertos porque, si bien los barcos llegan, luego hay que distribuir la carga en un país muy grande donde no hay vías de comunicación y por lo tanto, hay que transportarlo por camión, por helicópteros o por avión, lo

que hizo que la comunidad internacional participara en la administración de esta ayuda.

El resultado de esta experiencia que les cuento, bastante satisfactoria para mí, está en que ese país logró –o mejor dicho, los mozambiqueños– que, en primer lugar, ninguno de sus habitantes se muriera de hambre. Y en segundo lugar, poner fin a un sistema de dictadura e instaurar un proceso democrático.

En la actualidad Mozambique es un ejemplo para la comunidad mundial ya que demuestra que la gente hablando puede llegar a una solución; los enemigos se convirtieron en mozambiqueños que también tienen derecho a decir cosas, porque la mayor dificultad que se produce en todas las operaciones de ayuda humanitaria es el problema de la falta de conversación, de diálogo, el no querer escuchar al otro.

Aquí termina mi primera experiencia.

La segunda experiencia que les puedo contar, y después sacaré algunas conclusiones, es en Ruanda. En Ruanda se produce el problema serio a comienzos de abril de 1994 cuando derriban un avión en el que viajaban dos presidentes; el presidente de Ruanda y el presidente de Burundi. Ese fue el problema. No se sabe quién echó abajo el avión y las investigaciones se llevarán a la eternidad, pero el resultado de eso fue el inicio de un genocidio.

Lo que sucedió fue que los, llamémoslos “cabezas calientes” que tenían el poder político, que eran básicamente los hutus empezaron una “exterminación” a través del asesinato de los tutsis y de los hutus moderados o contrarios a ellos.

Cuando llegamos estaban las tropas de Naciones Unidas. Pero todo el mundo se fue cuando se produjo esta tremenda hecatombe. Las misiones diplomáticas y las organizaciones no gubernamentales salieron corriendo, las agencias de las Naciones Unidas también; solamente quedaron las tropas que después fueron disminuidas.

Allí también fui nombrado por el Secretario General para

coordinar la ayuda humanitaria, solamente para ayuda humanitaria, pero resultó que no sabíamos bien qué estaba pasando. Los cascos azules de las Naciones Unidas no tienen derecho a disparar, tienen derecho a interponerse y como resultado de eso es que nos mataron o nos asesinaron a trece cascos azules, uno de los cuales era un mayor uruguayo -un observador casco azul de Naciones Unidas- y después nos dimos cuenta de que el fenómeno de esta atrocidad se ha producido en un período de entre cinco y siete semanas, aproximadamente, en que se asesinaron, insisto en la expresión "más o menos" 600 mil personas, de las cuales un 80 por ciento fueron asesinadas a machetazos, para economizar balas o por que no las tenían.

Había un conflicto étnico de vieja data que no vamos a relatar aquí porque necesitaríamos mucho más tiempo. El resultado de esto: 600 mil muertes de una población de 7.600.000 personas. El problema no es el de los muertos, pues ya estaban muertos, con el horror que ello significa. El problema es de los vivos, entre los cuales se produjeron dos fenómenos: el éxodo afuera y el éxodo o desplazamiento interno. En 24 horas en el sur de Ruanda, atravesaron la frontera 250.000 personas. Estas personas, con los problemas de alimentación, agua y salud que esta situación produce, cruzaron la frontera y se instalaron en Tanzania.

Tres semanas más tarde, en el mes de junio, se produjo una situación aún más dramática porque en 3 o 4 días pasaron la frontera, desde el norte del país hacia lo que era el Zaire, alrededor de 1.200.000 personas. Yo no sé si ustedes tienen conciencia de lo que significa que en 4 días se cree una ciudad de ese tamaño.

Eso ustedes lo han visto en la CNN, por supuesto. Allí surge el problema de la ayuda humanitaria para esa gente que salió. Ellos habían salido por el sur a Tanzania hacia Burundi, también salieron al sur del Zaire. El problema es cómo se alimenta, cómo se dan las medicinas a toda esa gente; cómo se les da agua

potable. Además, a los pocos días que la gente cruza la frontera empiezan las epidemias de cólera.

Por otro lado, de los 7 millones de habitantes que quedaban en el país, otros 2 millones huyeron, por lo cual quedaban 5 millones. De esos 5 millones, no les exagero, 2 millones y medio estaban desplazados en lugares que no eran su domicilio. Entonces piensen ustedes en el caos y las penurias que se producen. Creo que la pregunta clave es ¿cómo responde la comunidad internacional a esto? La comunidad internacional responde a través de los mecanismos que ustedes conocen como el Consejo de Seguridad o la Secretaría General de las Naciones Unidas.

El Secretario General nombró un representante político antes de que se produjera el genocidio; al comandante de los cascos azules y a una tercera persona encargada de la coordinación de la ayuda humanitaria -ya que Naciones Unidas es un conjunto, una asociación de países, y son los países los que tienen que proveer el dinero-, esa otra persona fui yo.

La ayuda humanitaria demoró porque los países no se dieron cuenta del problema. Fue gracias a CNN y por la presión de la prensa y del público que los países comenzaron a reaccionar, ya que había que alimentar, dar agua, dar medicinas a 1.200.000 personas. Pese a todos los esfuerzos, hubo una epidemia de cólera que produjo más de 20.000 muertos.

Esto demuestra que no estábamos preparados para una hecatombe de este tipo. Yo les conté de Mozambique donde había un Estado, donde se pusieron de acuerdo, pero aquí el diálogo no existió. Solamente se dio cuando los tutsis vencieron a los hutus y tomaron el poder. Los problemas seguían, por supuesto, pero diálogo no hubo; a tal punto que los refugiados que estaban, básicamente, desde el Zaire hasta el Congo no querían volver porque tenían miedo a las represalias.

Los hutus son el 89 por ciento de la población de Ruanda, el 10 u 11 por ciento son tutsis, en fin, el 1 por ciento, pigmeos.

Fueron los hutus los que no quisieron volver por miedo a ser asesinados. Hay más de 80 mil presos políticos en Ruanda. Además, se constituyó un tribunal internacional que está tratando de procesar a los responsables del genocidio.

Piensen en las condiciones en que deben vivir esos presos y, este año en el que celebramos el quincuagésimo aniversario de la Declaración Universal de los derechos humanos, es importante destacar que para nosotros, para las Naciones Unidas, todo el mundo es sujeto de derechos humanos aunque esté en la cárcel. Por supuesto, que existen los procedimientos del caso pero hay que recordar que uno vale por ser humano y no por cualquier otra cosa.

En Ruanda no fue la primera vez que sucedió esta tragedia, aunque, por supuesto, no en esta magnitud. A comienzos de la década del sesenta, la guerra tribal entre hutus y tutsis se inició con masacres y éxodo masivo de tutsis. Es posible señalar que la Comunidad Internacional, especialmente algunos países europeos, no reaccionaron lo suficiente en favor de la estabilidad democrática, el respeto por las minorías y lo que es más, la garantización, de alguna manera, del respeto por los derechos humanos.

Sin embargo, creo que hemos aprendido y seguimos aprendiendo. Las Naciones Unidas juegan un doble rol; el primero, es favorecer la paz, tratando de evitar los conflictos armados o lograr un cese de hostilidades. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas juega en este caso un rol decisivo junto con el Secretario General. El segundo rol se refiere a la ayuda humanitaria frente a las consecuencias de los conflictos –ayuda alimentaria, refugiados, etc.–, donde el secretariado y las diferentes agencias de Naciones Unidas colaboran para hacer frente a estas crisis.

Para terminar quisiera señalar que la solidaridad internacional, la actitud de cada uno de nosotros en cada uno de nuestros países de origen, es vital para sensibilizar a nuestros gobiernos



y a la opinión pública acerca de la necesidad de ser solidarios con aquellos que sufren en otras partes del planeta, del cual formamos parte dentro del concepto de “aldea global” y que el sufrimiento de otros es también sufrimiento nuestro. Y quisiera señalar también que no sólo deberíamos convertirnos en respetuosos de los derechos humanos sino que deberíamos impulsar a que otros también los sean.

En mis últimas palabras deseo parafrasear a Borges: “*quisiéramos construir un mundo que se parezca siquiera un poco a nuestras esperanzas*”.

# África en la encrucijada del comercio internacional

*Por Victor Tellería\**

Cuando hablamos del continente africano, es común que mentalicemos la imagen de una geografía encerrada en una encrucijada política y económica; un espacio cuya presencia está devaluada internacionalmente, con amplias posibilidades de crecimiento frustradas, ya sea a consecuencia del intervencionismo autoritario o de la adopción de estrategias de desarrollo equívocamente orientadas; como un gran continente silencioso.

Pensamos en una amplitud compleja y heterogénea que, muy a su pesar, carga con las consecuencias de haber sido durante largo tiempo objeto de políticas diversas con resultados dispares. Su esfuerzo de integración con la economía mundial aún no logra que el continente pueda despojarse de los vínculos y legados coloniales, donde durante las últimas décadas se han entremezclado el crecimiento, en algunos de sus países con guerras tribales, en otros.

En la década del sesenta, después del proceso de descolonización e independencia, se produjo un comienzo de competen-

\* Licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones internacionales (UCA). Funcionario de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Nación. Profesor adjunto a cargo de Política Comercial Exterior (Ciencias Políticas – UCA).

cia Este-Oeste protagonizado por las grandes potencias y sus aliados. El objetivo era inclinar a este continente -de enormes riquezas potenciales- en favor de uno u otro bloque. Así fue que hubo países como Francia e Inglaterra, que se mostraron activos al momento de esbozar planes de desarrollo. Otros, como China y la ex Unión Soviética, con ambiciones diferentes, iniciaron vastos procesos revolucionarios. Ya entrada la década del setenta el forcejeo de los grandes se fue desplazando paulatinamente a otros ámbitos de la guerra fría. La única coincidencia entre las diferentes estrategias económicas postcoloniales consistió en el reconocimiento de que las posibilidades de crecimiento se asentaban en la explotación de sus ventajas comparativas en cuanto a recursos naturales, sobre cuya base debía girar el proceso productivo.

A partir de entonces parecía que África quedaría librada a su propia suerte, de modo que nadie se esmeraría por captarla. Pasaba a ser un territorio congelado dentro del juego estratégico mundial. En otras palabras, África quedaba librada a una independencia sin tutorías. Si bien su ingreso a la comunidad internacional en término de Estados Independientes es reciente, fue durante la década del sesenta que el continente comenzó a irrumpir en el mundo, con una ola de Estados que trataban de acceder a un nuevo status. Así, con gran esfuerzo y con diferente ritmo, fue sobreviviendo al avance del tiempo con la llegada tardía de extraños procesos democráticos. Se fueron alternando diferentes ensayos, desde socialismos ortodoxos, como los de Mozambique y Angola, pasando por nacionalismos tribales, hasta la fundación de imperios napoleónicos. Parecía una gran puja entre la fuerza de la locura y la madurez de la razón. Eran las ocurrencias de un mundo desconocido. ¿Quedaba África condenada a su independencia?

Es verdad que algún intelectual con cierta audacia había anunciado el triunfo de la democracia en el mundo, pero el proceso en África parecía, al igual que en otras partes, una

suerte de síntoma de esta nueva etapa signada por el fin de la historia.

Primero alcanzó ese lauro la África francófona, por las presiones de Francia y organismos financieros internacionales; más tarde lo alcanzó la ex África marxista, como consecuencia natural de su derrumbe ideológico; finalmente, la buena nueva de los aires democráticos se extendió al resto del continente en respuesta a demandas multisectoriales. Así como durante los años sesenta la palabra mágica fue "Independencia", en los noventa lo será la palabra "Democracia".

Este devenir de un gran "todo" que buscaba asomarse a su propia liberación tuvo, para algunos estudiosos, elementos positivos arrastrados de su pasado de dependencia. Uno de ellos, para quien los nuevos aires fueron consecuencia de cambios positivos alejados y remotos, es Anthony Atmore, quien sostiene en su historia sobre África, que "la vida de los individuos y la de los estados africanos está enraizada en los usos, las costumbres y las ideas políticas y religiosas del pasado. Pero el período de dominación extranjera, aunque medido a escala histórica, fue un interludio de corta duración que cambió radicalmente la dirección y el ímpetu del destino africano".

Esto fue reconocido también por el nacionalista rodhésio Ndabaning Sithole, quien encontró elementos positivos en un pasado, para muchos oscuro, que le "*dio a África un nuevo y vigoroso modelo industrial, una nueva conciencia social, nuevas ideas y visiones. Creó un nuevo ambiente. Terminó con muchas barreras y divisiones tribales y lingüísticas. Es digna de alabanza su obra en pro del nacionalismo africano*", y termina sentenciando, "*sólo un ciego podría no ver el hecho de que el colonialismo ha estimulado y plasmado ese nacionalismo*".

No obstante estas ventajas, hoy África se encuentra entre aquellas regiones que durante los últimos años ha sufrido una disminución de su participación en las corrientes de intercambio mundial y en la consecuente desigual distribución de bene-

ficios. Es sabido que durante las últimas décadas, el mundo se ha beneficiado con un incremento sistemático a través del intercambio de bienes y servicios. Hubo un aumento del valor y del volumen de lo comercializado, sobre todo durante las décadas del ochenta y del noventa, siendo muchos los países en vías de desarrollo que se beneficiaron con esta bonanza. África, desgraciadamente, fue una de esas regiones cuyos dividendos han resultado mínimos en la distribución de los beneficios desde el punto de vista del comercio y de las inversiones.

Haciendo un poco de historia podríamos afirmar que, durante el período comprendido entre los años 1965 y 1973, los ingresos provenientes de las exportaciones crecieron considerablemente en el África al sur del Sahara, alcanzando una media superior al 15 por ciento al año. Las exportaciones aumentaron gracias al crecimiento de los productos básicos como el té, el café y el cacao, siendo favorecidos por un tratamiento comercial más favorable por parte de las antiguas potencias coloniales.

Un factor desfavorable estuvo constituido por el aumento de los precios del petróleo en el año 1973, lo que produjo un efecto particularmente negativo en África, dado que la vulnerabilidad a las influencias externas era mayor que en otras regiones en desarrollo, con excepción, naturalmente, de aquellos que eran exportadores de crudo. En rigor de verdad, los países que registraron una disminución en las tasas de crecimiento entre los años 1973 y 1980, fueron muchos más numerosos que en otras regiones en desarrollo, donde el desplome se produjo, principalmente, a principios de la década del ochenta.

Según las Naciones Unidas, el incremento mundial en los intercambios -antes señalado- se reflejó en una tasa de crecimiento anual de algo más del 6 por ciento, mientras que las exportaciones africanas experimentaron una disminución media anual del 1 por ciento. A modo de comparación, podríamos sostener que Asia y América Latina tuvieron tasas de crecimiento más

sólidas -del 7 y 5 por ciento respectivamente-. Esto significa que el continente se ha situado en un lugar marginal dentro de la economía mundial, sobre todo África Subsahariana. Por ejemplo, en el año 1995 el valor de las exportaciones totales de mercancías de esta región, incluida Sudáfrica, era de 73.000 millones de dólares -28.000 millones corresponden sólo a Sudáfrica-, cifra cercana a la de Malasia con 74.000 millones de dólares, aunque visiblemente inferior a los 125.000 millones de la República de Corea.

Es cierto que África en general, tuvo un crecimiento bastante fuerte desde mediados de la década del sesenta hasta la primera crisis del petróleo; y aunque el aumento del Producto Bruto Interno en el África Subsahariana fue más rápido, resultó inferior al de otras regiones en desarrollo, con excepción del África meridional, durante el mismo período. Sin embargo hubo considerables diferencias en cuanto al crecimiento entre los países del África al sur del Sahara, con tasas medias que oscilaban entre el 0,5 por ciento anual, como en el Chad, y el 14,7 por ciento anual en Botswana. Otros países experimentaron fuertes estancamientos, principalmente aquellos que carecían de los recursos naturales solicitados en los países desarrollados. Por otro lado, surgió un grupo de países que obtuvieron excelentes resultados durante este período, con tasas de crecimiento comparables a las de las economías más eficientes de otras partes del mundo en desarrollo. En este grupo, constituido por ocho países, seis de ellos alcanzaron tasas de crecimiento superiores al 8 por ciento anual -Botswana, Burundi, Cote d'Ivoire, Kenya, Nigeria y Zimbabwe- y dos, alcanzaron tasas de crecimiento de más del 6 por ciento -Congo y Gabón-.

Más recientemente, en el período comprendido entre los años 1980 y 1994, se experimentó un marcado deterioro en el rendimiento de la mayor parte de los países de África Subsahariana. La población creció más rápidamente que la producción, lo que produjo una caída media de los ingresos por habitante del 0,6

por ciento anual. Por cada país que experimentó un crecimiento positivo del producto por persona durante el período comprendido entre los años 1980 y 1994, dos experimentaron índices negativos de crecimiento por habitante. De hecho, sólo nueve países alcanzaron un crecimiento positivo por persona, y de éstos, solamente en Botswana y en Mauricio, el crecimiento bastó para hacer frente a los retos del desarrollo económico y la reducción de la pobreza. El hecho de que importantes economías del período anterior registraran también índices negativos de crecimiento, pone aún más de relieve la falta de continuidad –tan perjudicial– en los resultados del crecimiento en África.

Una consecuencia inmediata del hecho antes mencionado, está determinada por la reducción de las importaciones. Dada la dependencia de los países africanos al Sur del Sahara, el ingreso de bienes de capital y productos intermedios y las bajas tasas de productividad, las exportaciones han sido incididas negativamente. La composición de éstas, en gran medida, emerge como un reflejo de problemas estructurales subyacentes en las economías africanas, en especial en sus dotaciones de mano de obra, capital humano y físico y en los recursos naturales, que hicieron que África quedara más a la zaga que otras regiones en desarrollo. A esto habría que sumarle los altibajos en los precios de los commodities en el mercado internacional, la autosuficiencia alimentaria en el mundo desarrollado y la sustitución de las ventajas comparativas. Estas asimetrías en la dotación de factores productivos han contribuido en gran medida a determinar la estructura de las exportaciones.

África no logró ajustarse a un entorno externo cada vez más hostil caracterizado por un deterioro de la relación de intercambio. Efectivamente, los precios mundiales de los productos básicos exportados por África Subsahariana, alcanzaron los niveles históricamente más bajos a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. En términos reales, los precios de dos de los

principales productos básicos de exportación, como son el café y el cacao, disminuyeron, con relación a los niveles alcanzados en la década del cincuenta, que fue cercano al 40 por ciento.

La relación de intercambio de los países no productores de petróleo de esta región disminuyó en más de un tercio entre los años 1977 y 1993, en comparación con una disminución de aproximadamente el 20 por ciento para otros países no productores en desarrollo. Por consiguiente, en 1993, los países del África Subsahariana habían necesitado aumentar el volumen de sus exportaciones en más del 50 por ciento, respecto de su nivel del año 1977, para poder importar el mismo volumen de mercancías que en ese año. En verdad, los volúmenes de las exportaciones habían aumentado, pero no lo suficiente como para compensar este deterioro. En algunos casos, como sucedió con el cacao, el logro de un aumento de los volúmenes exportados resultó contraproducente al acentuarse la depresión de los precios.

De acuerdo con información de organismos de cooperación, de los 29 países no productores de petróleo de la región, sólo dos, Mauricio y Zimbabwe, no experimentaron pérdidas en la relación de intercambio entre los años 1977 y 1993, mientras que en dieciséis países de los restantes veintisiete, esas pérdidas superaron el 30 por ciento. De estos veintisiete, solamente seis –Benin, Camerún, Cote d'Ivoire, Mauritania, Níger y Rwanda– pudieron compensar la caída de los precios de exportación mediante la ampliación de los volúmenes exportados.

Un factor coadyuvante, en cuanto a la consolidación de este estancamiento, radica en que su oferta exportable consta de un alto porcentaje de productos básicos –más del 60 por ciento–, muy por encima del porcentaje perteneciente al mundo en general –menos del 25 por ciento–, con el agravante de tratarse de productos que están experimentando una floja demanda mundial y una disminución en los precios. En el mercado hubo una considerable pérdida de participación de productos consi-



derados esenciales para la región. En el caso del cobre, la madera y el café, de aproximadamente un 40 por ciento, en el caso del mineral de hierro del 60 por ciento y en el caso del algodón y el cacao, la pérdida de participación fue del 30 por ciento.

Esta situación tiende a agravarse en la medida en que África demuestre no tener capacidad para ampliar su oferta de exportación con productos alternativos y con mayor valor agregado; situación más clara en el caso de sus competidores asiáticos y latinoamericanos, que consiguieron incrementar su ventaja comparativa a través de la inversión y la reducción de costos.

Esto contribuye a configurar una idea de lo complejo que se vuelve el desarrollo cuando se trata de sociedades con abundantes limitaciones. Ya Hume en el siglo XVIII, había hecho hincapié en esta situación, haciendo referencia a los condicionamientos que un Estado posee en su crecimiento cuando está muy ligado a la pobreza.

Podemos agregar que, siempre, la idea de desarrollo aparece asociada indiscutiblemente al crecimiento. Esto ha sido en todas las sociedades una suerte de idea teleológica, como si los medios estuviesen predeterminados por el fin que se pretende conseguir.

Esta situación, donde el crecimiento es ambicionado como una idea preconcebida, desgraciadamente parece resistirse a ingresar en África. Esto implica que esta parte del mundo debería concentrar su esfuerzo en la aplicación de políticas promovedoras de crecimiento, más que en la liberalización del comercio. Carece de sentido hablar de absoluta liberalización comercial en esta parte del mundo, cuando sabemos que resulta poco probable que un régimen comercial liberal genere por sí mismo mayor volumen de comercio si no va acompañado de una aceleración del crecimiento económico.

Para que África pueda acceder a los beneficios que brinda el incremento de los intercambios, resulta fundamental que sus países puedan incorporarse a los sectores en expansión del co-

mercio internacional, tarea nada sencilla dada las limitaciones antes comentadas. Si debemos reconocer que durante los últimos años y frente a un mundo cada vez más competitivo y adverso, los países africanos han hecho el esfuerzo, con diferente grado de intensidad y compromiso, por promover estrategias comerciales a través de incipientes procesos de integración regional –tarea por cierto aún no concluida– como una forma de insertarse en el mundo en mejores condiciones. Comprendieron que, dentro del contexto regional, podía llegar a resultar rentable reagruparse para enfrentar, desde una posición de mayor fuerza, las presiones generadas por la competencia a nivel mundial.

Respecto de nuestro país, podríamos afirmar que se están haciendo esfuerzos por tratar de incrementar corrientes de comercio que son algo significativas en el intercambio con Sudáfrica, pero casi insignificantes en el intercambio con el resto del continente. Podríamos hacer volar la imaginación y pensar hasta en una alianza casi natural entre nuestra región y los países de África Occidental, de forma tal de alcanzar una amplia complementación. Se cree que África logró incorporarse al sistema económico mundial en los confines del siglo XVII merced a las factorías, el tráfico de esclavos y la búsqueda de oro y marfil. Históricamente se considera que uno de los primeros contactos comerciales entre lo que es hoy Argentina y el continente africano, fue alrededor del año 1608, a través del envío de tasajo a Angola, seguramente utilizado para la alimentación de los esclavos que vinieron a América. Hasta la Guinea Ecuatorial, colonizada por España –y la única de habla hispánica en ese continente– dependió, en un momento de su historia, de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

Si bien el crecimiento en la etapa postcolonial estuvo impulsado por un fuerte desenvolvimiento de las inversiones, lo anteriormente descrito, signado por un cuadro comercial algo desfavorable, puede hacerse extensivo al continente como polo

receptor de inversiones. Cuando se habla corrientemente del incremento en los niveles de vida, se dice que el mismo está atado a un crecimiento sostenido de la productividad, y es la inversión la que aparece aquí como condición necesaria para poder acceder a altos niveles de productividad.

Durante el período previo a la independencia, la inversión se había limitado principalmente a la extracción de minerales y petróleo y, en algunos casos, a la producción de bienes de consumo corriente. Esta estructura se mantuvo después de esta etapa, buscando atraer nuevas inversiones hacia industrias incipientes con medidas proteccionistas. Así fue como entre los años sesenta y setenta el volumen de la inversión extranjera directa demostró un importante crecimiento, pasando de menos del 14 por ciento del PBI en 1965, a más del 18 por ciento en 1973, para el conjunto de la región.

Las inversiones han tenido en su mayor parte una estrecha relación con el rendimiento de las exportaciones. Este marcado nexo entre inversión y exportación estuvo ligado a un incremento de la actividad industrial, con un aumento medio del producto del 11 por ciento al año, comparado al 7 por ciento de África Subsahariana en conjunto. No obstante hay que reconocer que la diversificación de las exportaciones fue bastante limitada.

Más recientemente, podemos afirmar que, si analizamos el volumen total de inversión extranjera directa (IED), el mismo fue de 3.233 billones de dólares en 1996, con una tasa de crecimiento anual del 24 por ciento en el período 1986-1990 y del 17 por ciento en el período 1991-1996. De este volumen lo ingresado a África significó únicamente el 1,4 por ciento en el año 1996, bastante menos del 11 por ciento que ingresó a América Latina. El grueso de estas corrientes tiene como principales protagonistas y receptores a los países desarrollados, con un 63 por ciento de ingreso anual, aproximadamente, centralizándose el 80 por ciento en menos de una docena de países.

Debemos reconocer que la expansión de las inversiones se ha visto favorecida, entre otras cosas, por el rol desempeñado por las empresas transnacionales. En este ítem, gran parte del continente aparece como deficitaria. Comparada con otras regiones en desarrollo, en África Subsahariana, el capitalismo autóctono se desarrolló tardíamente. Esto la ha imposibilitado disponer de un sector empresarial moderno, a causa de la desconfianza que tuvieron los gobiernos hacia las empresas de sus propios países, cuyos propietarios o directivos eran personas pertenecientes a minorías étnicas o a nacionales de la antigua potencia colonial. En otros casos, el Estado se manifestó renuente a ir cediendo gradualmente parte de su poder económico a una industria incipiente que gozaba de cierta autonomía.

Es cierto que algunos países de África en su evolución han demostrado tener indicadores que parecen situarlos próximos a occidentalizarse culturalmente más rápidamente que otras regiones, pero lo cierto es que su evolución ha sido lenta, si se la observa en términos de modernización económica. Existen factores desestabilizantes en lo económico y social, a lo que cabría sumarle un continuo deterioro ambiental como fuente de empobrecimiento permanente. Según datos científicos, en el África Subsahariana, 65 millones de hectáreas de tierras productivas se han convertido en desierto en los últimos cincuenta años.

El nuevo mundo que emerge de la posguerra fría pareciera ser más propenso a la cooperación y la competencia, haciendo que cada uno sea responsable de su propio destino dentro de este mosaico. ¿Qué lugar ocupa África dentro de este nuevo mapa mundial?. ¿Puede ajustarse por sí sola a este proceso?. Nelson Mandela lo vio con claridad cuando sostuvo que “en la historia de las naciones, sucesivas generaciones han dejado su marca en función de su capacidad para apreciar los momentos críticos y aprovechar la ocasión con decisión y creatividad. Se logrará una vida nueva y mejor sólo si renunciamos a la tenta-

ción de avanzar despreocupadamente hacia el futuro, sólo si aprovechamos plenamente las oportunidades que se nos ofrecen”.

¿Habrá llegado la oportunidad?. ¿Cómo África puede tener acceso y participación en decisiones en las que el poder está más concentrado en aquellos que pueden producir, controlar y difundir las nuevas tecnologías de manera más eficaz?. A medida que nos acercamos a la desconocida frontera del siglo XXI, tenemos la sensación de que, por un lado, el mundo deviene más estrecho e interdependiente, y por otro, más distante, irregular e injusto.

Quizás el futuro inmediato resulte poco alentador para este continente, ante la presencia de un contexto que amenaza con congelar en el tiempo un cuadro desfavorable. Pareciera que la fuerza del progreso no alcanza para equilibrar desigualdades, emparejar oportunidades y enterrar perturbaciones. Además, las actuales normas comerciales, reflejadas a través de la Organización Mundial del Comercio, imponen cierta carga adicional a países como los africanos que necesitan crear capacidad marginal para proteger sus propios intereses nacionales. Estos países no tienen todavía capacidad para negociar con cierta suficiencia y participar activamente en el proceso comercial multilateral.

Si bien es cierto que África recibe, por su propia situación, un trato preferencial en el marco de la Convención de Lomé y beneficios unilaterales a través del sistema generalizado de preferencias, también es cierto que de esta estructura participan casi todos los países, pero su diseño responde todavía a la influencia de los países industrializados. Existen beneficios que adolecen de limitaciones y que en la práctica terminan brindando una base dudosa. Hay tendencias inquietantes que se ven reforzadas por la presión del mundo desarrollado que trata de valorizar, en el marco de esta guerra comercial, sectores de mayor interés que ven sólo en África un potencial mercado.

El Acuerdo de Marrakech, por el cual concluyó la Ronda Uruguay del GATT, y se estableció la Organización Mundial del Comercio, reconoce objetivos nobles y justos al buscar relaciones comerciales más equitativas y simétricas. Pero también implica una limitación en la autonomía normativa en países como los que nos ocupan, al restringir ciertas prácticas comerciales para promover los intercambios. Además, es el mundo desarrollado el que propone en el seno de la Organización las iniciativas más dinámicas, que van mucho más allá de la simple ampliación de los mercados para sus manufacturas, como es el caso de la provisión de servicios y la protección de las inversiones.

La situación descrita, sin ser rigurosa, señala un cuadro bastante complejo, donde juegan un papel central ciertas actitudes culturales que aparecen como el principal obstáculo para arribar a una economía moderna de alta productividad. Esto hace ilusorio pensar en cambios acelerados en sociedades tradicionales como muchas de las que componen África, donde las posibilidades de crecimiento difieren notablemente según las idiosincrasias y aptitudes personales de pueblos tan variados.

Se presenta así un círculo vicioso de diferencias humanas y de carencias económicas difícil de romper. Las preguntas que se plantean son: si los pueblos de África están dispuestos a abandonar algunos principios básicos que integran su cultura con el fin de adaptarse a las exigencias de una mayor producción de bienes económicos y si el mundo desarrollado está dispuesto a revisar a fondo la manera con que mira al pobre continente.

Para que África se ayude, el mundo debe comprenderla y entenderla tal como es. Reconocer que, como toda sociedad, vive de sus propios mitos. Uno, ligado con la ascendencia, que no significa otra cosa que querer crecer partiendo del reconocimiento de su pasado rico y sacrificado; el otro, el de la finalidad, que apunta a darle sentido a su existencia y énfasis a su lucha por lograr un futuro mejor.

Nos viene a la memoria una reflexión de un profesor de la Universidad de Oxford durante la década del sesenta, que afirmó en una conferencia lo siguiente: “Quizá más adelante habrá una historia africana, pero en la actualidad no hay ninguna. No hay más que la historia del hombre blanco en África. El resto es oscuridad y la oscuridad no es un tema de la historia”. Podríamos agregar que, en parte, esta afirmación puede ser cierta, pero debemos reconocer que África no se rinde en su lucha por “querer ser” y esto debe ser reconocido por el mundo. África debe prepararse para enfrentar un futuro mejor defendiendo su propio pasado y no rechazándolo, porque a veces el rechazo del propio pretérito ayuda a sabotear el futuro.

## Referencias

- ATMORE, Roland Oliver Anthony. “*África desde 1800*”. Editorial Francisco de Aguirre S.A. Buenos Aires. 1977.
- Acta Final de la Reunión de Marrakech (Ronda Uruguay – OMC). Diciembre 1994.
- LAL DAS, Bhagirath. “*Reubicación de los países en desarrollo en la OMC*”. Cooperación Sur. PNUD, n° 2, 1998.
- OYEJIDE, Ademola. “*África, Asia y la dialéctica de la mundialización*”. Cooperación Sur. PNUD, n° 2, 1998.
- “Informe sobre el Comercio de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo”. UNCTAD/TDR/1998 (vol. III). Agosto 1998.

# Analizando las posibilidades comerciales con el África Subsahariana

*Por Inés Romano\**

Considero que será importante para la audiencia, antes de proceder a realizar algunos comentarios respecto a las acciones de promoción comercial que ha encarado la Provincia de Buenos Aires con el África Subsahariana, que ubiquemos el peso específico que tiene Buenos Aires en el concierto nacional.

Con un nivel de exportaciones que representa alrededor del 43 por ciento del total nacional y un importante grado de diversificación en la composición de productos que se destinan al exterior, la provincia adquiere un papel preponderante en la dirección de las exportaciones del país.

En el caso de los productos industriales agrupados en la clasificación económica M.O.I. –Manufacturas de Origen Industrial–, el rol de las exportaciones bonaerenses es de gran significación. Así, por cada dólar que exporta la Argentina, 72

\* Directora de Integración Regional y Cooperación Internacional en el Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires hasta diciembre de 1999. Profesora de la Fundación Banco de Boston, en el Posgrado de la Escuela de Marketing Internacional de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de La Plata (UNLP) y en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la misma Universidad.



centavos se generan en la Provincia de Buenos Aires. En el caso de las Manufacturas de Origen Agropecuario este guarismo es del 34 por ciento.

A continuación me detendré a realizar algunas consideraciones sobre la evolución que presentó tradicionalmente el intercambio comercial de la provincia con esa región africana. Para ello debo hacer hincapié en el valor de aquellas cuestiones que realizaron a nivel nacional los colegas que me precedieron en la palabra y que se pueden resumir en las siguientes:

- Bajo nivel de comercio recíproco.
- Escasa diversificación en la composición de los productos que se comercializan.
- En general existe un débil conocimiento por parte de los exportadores argentinos sobre las posibilidades comerciales y de inversión que ofrecen estos países.
- Cada país del área merece un análisis particular, más aún en el caso de Sudáfrica cuyas condiciones intrínsecas le otorgan cierta singularidad a las características del mercado.

Obviamente, al evaluar la baja incidencia que registra el comercio con los cuarenta y tres países que conforman el África Subsahariana, no se puede dejar de considerar una serie de factores que definen a estos mercados y que permiten explicar en parte tal situación, a saber:

- Mantenimiento de relaciones económico-comerciales preferenciales con sus ex metrópolis.
- La mayoría de los países del área son mono u oligo exportadores.

- Particular situación económico-financiera, lo que implicó que el componente crediticio, aún en el caso de los *commodities*, sea determinante para la compra de productos en el exterior.

A su vez las posibilidades de financiamiento a largo plazo por parte de la Argentina también han sido muy acotadas y estuvieron sujetas a la situación financiera de los mismos. En el caso de los productos manufacturados la situación mencionada ha sido una de las más importantes restricciones para lograr su colocación en estos mercados.

Es necesario complementar el diagnóstico sobre la situación comercial existente en esta región africana con determinados datos estadísticos, algunos de los cuales ya fueron mencionados con anterioridad.

Así y tomando como base las cifras de los últimos tres años –1995-1997– del comercio de la Argentina con los países que estamos analizando hemos procedido a realizar una clasificación de mercados, de acuerdo a la magnitud que registran tanto las exportaciones como las importaciones nacionales a dichos destinos. Cabe señalar que la participación del área en las exportaciones argentinas es sólo del 2 por ciento.

En el caso de las exportaciones argentinas, los volúmenes comercializados con cada país africano fueron agrupados en cuatro rangos, de menor a mayor (ver gráfico A) a saber:

- a) El primero, que corresponde a valores de exportación inferiores al millón de dólares, corresponde a veintisiete países que absorben en conjunto sólo el 0,7 por ciento de las ventas argentinas al África Subsahariana.
- b) Con valores entre 1 y 10 millones de dólares anuales de exportación se ubican los siguientes diez países: Liberia,

Mozambique, Senegal, Tanzania, Madagascar, Angola, Zimbabwe, Zaire, Congo y Gabón. En total representan el 8,3 por ciento de las exportaciones a la Región.

- c) En el rango entre 10 y 100 millones se encuentran cinco países que en conjunto demandan el 30,7% de los productos que se destinan a esta área del África.
- d) Por último, con un valor superior a 100 millones de dólares de exportación anual se ubica solamente Sudáfrica, sin embargo este mercado representa cerca del 60% (60,3%) de las exportaciones argentinas que tienen como destino el África Subsahariana.

Gráfico A



A nivel de la Provincia de Buenos Aires las exportaciones también fueron clasificadas según la metodología antes reseñada, aunque en este caso, dada la magnitud relativa al agrupamiento en cuestión, se realizó en base a tres categorías:

- a) Con valores de exportación anual inferiores al millón de dólares existen treinta y cinco países, entre los cuales hay seis (Burkina Faso, Gambia, Lesotho, República Centroafricana, Santo Tomé y Príncipe y Somalia), con los que no se registran exportaciones en los últimos tres años. Para los restantes mercados los rangos de intercambio oscilaron, en 1997, entre un mínimo de cuatro mil dólares y un máximo de novecientos seis mil dólares. En esta última situación se encuentran Cabo Verde y Zaire, entre otros. Este grupo representa el 3 por ciento de las exportaciones bonaerenses a la Región.
- b) Con volúmenes de exportación anuales de entre 1 y 10 millones de dólares, se ubican cuatro países –Congo, Mauricio, Angola y Mozambique– los que en conjunto representan el 5 por ciento de las exportaciones provinciales.
- c) En el rango de valores que superan los 100 millones de dólares se encuentran Sudáfrica, Nigeria, Costa de Marfil y Kenya, los que en total absorben el 92% de las exportaciones del área. De estos tres países el mayor mercado para la Provincia es Sudáfrica, aunque los otros dos también registran valores relativamente interesantes.

Gráfico B



Al igual que para la Nación en su conjunto, en el caso de las exportaciones bonaerenses la participación del África Subsahariana alcanzó el 1,9 por ciento en el período 1995-1997.

Para obtener una información más detallada se pueden consultar los Cuadros Estadísticos del Anexo.

Por su parte, las importaciones argentinas desde el África Subsahariana (ver Gráfico C) oscilaron en el período 1995-1997 entre los 199,7 y los 247,9 millones de dólares, lo que representó en promedio el 0,9 por ciento del total de importaciones argentinas de todo origen.

Al interior de esta Región y desagregando los datos por países se observa un mayor nivel de concentración que en las exportaciones argentinas:

## ANALIZANDO LAS POSIBILIDADES COMERCIALES CON EL ÁFRICA...

- a) Sudáfrica es el único país proveedor del área bajo análisis cuyas ventas al mercado argentino superan los 100 millones de dólares. Dentro del África Subsahariana el nivel de participación de los productos de este origen representan el 52,8 por ciento.
- b) Los países oferentes que continúan en importancia son Costa de Marfil y Nigeria, cuyos volúmenes anuales de exportación a la Argentina oscilan entre los 10 y 100 millones de dólares. Estos dos proveedores absorben el 41,4 por ciento del total de la Región.
- c) Angola, Camerún y Mozambique, que en conjunto representan el 4,5 por ciento de las importaciones argentinas procedentes del África Subsahariana, registran valores promedios anuales entre 1 y 10 millones de dólares.
- d) Treinta y siete países exportan a la Argentina por un volumen inferior a un millón de dólares, siendo su participación relativa muy marginal (1,3 por ciento).

Gráfico C



A partir de la evaluación de los datos de intercambio podemos contar con una idea sobre el peso específico que tiene esta Región, tanto en cuanto al comercio con la Argentina como a las exportaciones de la Provincia de Buenos Aires, por lo que ahora cabría realizar un análisis particular por país, el cual tendría que enmarcarse en el contexto global antes mencionado, de lo que se desprende la evaluación de los siguientes datos:

- ¿Cuáles son los productos que comercializa cada país con el resto del mundo?
- ¿En qué condiciones son demandados los diferentes bienes; calidad, precio, características especiales del consumo, etc.?
- ¿Quiénes son los principales mercados proveedores y cuáles podrían ser las posibilidades de inserción de la producción nacional?
- ¿De qué manera puede la Argentina abastecer a cada uno de estos mercados?

Este ejercicio de análisis que debe realizar el empresariado argentino cuenta con la apoyatura logística de los organismos nacionales y provinciales, cuya función es complementar la evaluación microeconómica que se debe elaborar a nivel del sector productivo.

Se puede dar el caso que en términos generales existan grandes posibilidades para determinados productos, pero los mismos podrían no ajustarse a los hábitos de consumo del país al cual se quiere exportar, por lo que debería realizarse algún tipo de adaptación en los mismos.

Es por ello que considero que en las estrategias a llevar a cabo es importante que exista una gran interrelación entre el Estado y el sector productivo, a efectos de poder lograr una adecuada

coordinación de las acciones de promoción comercial a desarrollar.

En el caso específico de la Provincia, desde la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales se han encarado una serie de actividades en diversos mercados del mundo. En el África hemos realizado una primera incursión en los años 1994 y 1995 propiciando la participación de los empresarios bonaerenses en la Feria Internacional SAITEX, que se realiza en Sudáfrica. Para el año 1998 también se promovió la asistencia a este evento.

El siguiente es un ejemplo válido para otros productos: En una de las ediciones de SAITEX participó una empresa que produce juguetes. A priori se puede estimar que sería difícil concretar una exportación de juguetes a Sudáfrica, teniendo en cuenta que este mercado se encuentra muy cerca geográficamente del Sudeste Asiático, que provee de juguetes electrónicos a precios relativamente bajos, favorecido por la diferencia de costos de fletes. Sin embargo el empresario bonaerense pudo comprobar que para determinados tipos de juguetes, por ejemplo los didácticos, donde no se destaca el componente electrónico, nuestro país podría actuar en condiciones muy competitivas.

Otros renglones para los que se observó, existen posibilidades es para el caso de los productos agroindustriales o para las manufacturas de consumo que se dirigen hacia determinados rangos de ingresos.

Quisiera destacar que, tal como lo adelantaran los anteriores expositores, el tema del flete con Sudáfrica es un tabú que desapareció. En la Subsecretaría hicimos una análisis del costo del flete marítimo desde Argentina hacia Sudáfrica y pudimos constatar que el valor de un contenedor entre ambos destinos es, en términos relativos, inferior al costo del transporte del mismo desde Buenos Aires a un puerto del norte de Brasil. Si se trata de uno que contenga carga de frío el diferencial es mayor.



Para finalizar considero atinado mencionar que, independientemente de los ejemplos puntuales mencionados en esta ocasión, no debe dejar de considerarse al mercado del África Subsahariana, una opción, a la vez que las posibilidades de exportación deban ser evaluadas a la luz de las condiciones intrínsecas de los países que componen esta Región, los aspectos financieros y la influencia que en ellos tienen las corrientes comerciales tradicionales con Europa y Estados Unidos, entre otros.

Dentro de la Región, además de Sudáfrica, también es interesante el caso de Nigeria que puede ser considerado como puerta de entrada de los productos argentinos al Continente, operando de alguna manera como centro de distribución entre los vecinos.

Otros países, aunque con mercados de menor magnitud, deberían asimismo ser evaluados, ya que toda el área en su conjunto es importadora potencial de los productos que nuestro país exporta, principalmente en el caso de los bienes manufacturados.

En atención a ello y poniéndome a disposición de los presentes, quisiera mencionar que desde la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales colaboraremos con todos aquellos empresarios que quieran insertarse en el desafío exportador o afianzar su presencia en los mercados del mundo.

## Anexos Estadísticos

**TABLA 1**  
**EXPORTACIONES ARGENTINAS A AFRICA SUBSAHARIANA**  
 - en miles de dólares -

PAIS	1995	1996	1997
VALORES DE EXPORTACION SUPERIORES A 100 MILLONES DE DOLARES			
SUDAFRICA	337.731	246.994	295.411
VALORES DE EXPORTACION ENTRE 10 Y 100 MILLONES DE DOLARES			
NIGERIA	4.687	50.202	44.060
MAURICIO	14.237	10.790	41.678
KENYA	51.815	16.367	36.884
COSTA DE MARFIL	6.855	4.340	15.596
GHANA	2.557	2.007	11.949
VALORES DE EXPORTACION ENTRE 1 Y 10 MILLONES DE DOLARES			
LIBERIA	2.911	9.761	8.998
MOZAMBIQUE	16.813	6.144	5.693
SENEGAL	12.613	8.270	5.312
TANZANIA	4.528	1.991	4.594
MADAGASCAR	9	1.036	3.934
ANGOLA	20.853	38.898	3.492
ZIMBABWE	4.151	7.615	3.069
ZAIRE	4.916	3.308	2.548
CONGO	885	1.236	1.878
GABON	2.327	2.119	1.218
VALORES DE EXPORTACION INFERIORES A 1 MILLON DE DOLARES			
CABO VERDE (ISLAS DE)	2.006	1.051	95
SIERRA LEONA	35	9	571
BENIN	145	586	336



INÉS ROMANO

GUINEA ECUATORIAL	149	261	258
CHAD	39	11	224
CAMERUN	776	137	156
BOTSWANA	2.144	3.980	150
MALI	13	24	138
NAMIBIA	94	23	134
GUINEA BISSAU	0	0	110
GUINEA	413	268	59
TOGO	1.403	92	51
NIGER	35	8	47
MALAWI	1	45	35
ZAMBIA	95	0	32
COMORAS	31	0	31
BURKINA FASO	48	0	29
SWAZILANDIA	0	8	22
SOMALIA	0	0	8
SEYCHELLES	0	0	5
UGANDA	107	0	4
RWANDA	0	2.227	0
GAMBIA	11	67	0
REPUBLICA CENTROAFRICANA	0	45	0
BURUNDI	0	0	0
LESOTHO	0	0	0
SANTO TOME Y PRINCIPE	0	0	0
<i>TOTAL GENERAL</i>	<i>495.434</i>	<i>419.918</i>	<i>489.668</i>

Fuente: Ministerio de la Produccion y el Empleo -Subsecretaria de Relaciones Economicas Internacionales

**TABLA 2**  
**EXPORTACIONES DE LA PROVINCIA A AFRICA SUBSAHARIANA**  
 - en miles de dólares -

PAIS	1995	1996	1997
VALORES DE EXPORTACION SUPERIORES A 10 MILLONES DE DOLARES			
SUDAFRICA	61.057	58.553	96.668
NIGERIA	3.397	32.240	23.717
COSTA DE MARFIL	6.307	3.714	14.952
KENYA	24.249	11.834	13.276
VALORES DE EXPORTACION ENTRE 1 Y 10 MILLONES DE DOLARES			
CONGO	650	3.233	1.068
MAURICIO	1.604	3.031	3.848
ANGOLA	15.135	1.752	1.380
MOZAMBIQUE	4.483	2.267	1.053
VALORES DE EXPORTACION INFERIORES A 1 MILLON DE DOLARES			
CABO VERDE (ISLAS DE)	1.370	1.842	906
ZAIRE	4.666	1.968	905
GABON	2.042	1.031	889
GHANA	1.643	28	804
LIBERIA	23	881	475
GUINEA ECUATORIAL	33	8	248
ZIMBABWE	1.468	615	247
TANZANIA	535	857	238
BOTSWANA	0	156	134
CAMERUN	270	165	90
MALI	13	146	47
NAMIBIA	94	24	42
GUINEA BISSAU	0	223	42
COMORAS	31	23	31
SWAZILANDIA	0	12	22
ZAMBIA	92	8	14
NIGER	35	0	14

## INÉS ROMANO

RWANDA	0	0	11
GUINEA	22	0	10
MALAWI	1	0	8
SENEGAL	5.080	0	8
TOGO	133	0	8
SEYCHELLES	0	6	5
UGANDA	107	534	4
BENIN	142	0	0
SIERRA LEONA	23	0	0
BURUNDI	18	0	0
MADAGASCAR	9	0	0
CHAD	1	0	0
BURKINA FASO	0	0	0
GAMBIA	0	0	0
LESOTHO	0	0	0
REPUBLICA CENTROAFRICANA	0	0	0
SANTO TOME Y PRINCIPE	0	0	0
SOMALIA	0	0	0
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>134.733</b>	<b>125.152</b>	<b>161.166</b>

Fuente: Ministerio de la Produccion y el Empleo -Subsecretaria de Relaciones Economicas Internacionales

**TABLA 3**  
**IMPORTACIONES ARGENTINAS DESDE AFRICA SUBSAHARIANA**  
 - en miles de dólares -

PAIS	1995	1996	1997
VALORES DE EXPORTACION SUPERIORES A 100 MILLONES DE DOLARES			
SUDAFRICA	124.475	105.029	130.904
VALORES DE EXPORTACION ENTRE 10 Y 100 MILLONES DE DOLARES			
COSTA DE MARFIL	21.885	71.669	71.760
NIGERIA	42.307	23.021	30.797
VALORES DE EXPORTACION ENTRE 1 Y 10 MILLONES DE DOLARES			
ANGOLA	5.821	0	5.657
CAMERUN	1	32	3.465
MOZAMBIQUE	1	0	2.127
VALORES DE EXPORTACION INFERIORES A 1 MILLON DE DOLARES			
KENYA	581	768	789
MAURICIO	282	699	696
ZIMBABWE	2.140	3.795	609
ZAIRE	317	679	442
MADAGASCAR	104	256	402
REPUBLICA CENTROAFRICANA	0	4	73
COMORAS	14	7	70
SOMALIA	15	12	32
ZAMBIA	31	219	19
CONGO	85	4	14
GABON	36	34	10
BURKINA FASO	0	0	10
TANZANIA	0	7	8
LIBERIA	0	4.136	8
UGANDA	8	0	4
GUINEA	0	4	3

## INÉS ROMANO

SENEGAL	117	27	3
SWAZILANDIA	0	0	2
GUINEA BISSAU	0	0	2
SANTO TOME Y PRINCIPE	0	2	2
MALAWI	1.446	4.757	1
NAMIBIA	51	0	0
BENIN	0	0	0
GHANA	0	34	0
LESOTHO	0	23	0
RWANDA	0	13	0
TOGO	0	7	0
BURUNDI	3	0	0
BOTSWANA	0	0	0
CABO VERDE (ISLAS DE)	0	0	0
CHAD	0	0	0
GAMBIA	0	0	0
GUINEA ECUATORIAL	0	0	0
MALI	0	0	0
NIGER	0	0	0
SEYCHELLES	0	0	0
SIERRA LEONA	0	0	0
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>199.723</b>	<b>215.240</b>	<b>247.906</b>

Fuente: Ministerio de la Produccion y el Empleo -Subsecretaria de Relaciones Economicas Internacionales

# The salient features of the political economy of Africa and continental challenges in the new millenium

*Por Hassan Omari Kaya\**

The article indicates how the political economy of contemporary Africa is to be explained and what might reasonably be conjectured about the challenges of development for the continent in the new millenium. The author is mainly interested in what he considers to be the salient features of the political economy of Africa, namely intense ethnic conflicts and fragmentation of the African leadership; the recurrence of military coups; poor performance in economic development and corruption; and international marginalization of the continent.

\* Profesor Asociado (Sociología del Desarrollo) en el Departamento de Sociología de la Universidad del North-West, Sudáfrica. Tiene un Posdoctorado en Desarrollo Internacional de la Agricultura de la Technical University Berlin (Alemania); Ph.D y M.A. en Sociología del Desarrollo y Economía Política Internacional de la Free University Berlin (Alemania); M.A. en Estudios del Desarrollo; y B.A. en Educación, Economía y Ciencia Política de la Universidad de Dar es Salaam (Tanzania). Ha enseñado en la Universidad de Dar es Salaam (Tanzania); Free University Berlin (Germany); Technical University Berlin (Germany) ; University of Brunei Darusalaam (South East Asia); y actualmente en la Universidad del North-West (Sudáfrica).



## The Material Base of African Economies

In order to explain these phenomena, the paper begins with an appreciation of the material base of the African economies, especially their meagre social surplus product which leads to the socio-economic insecurity of the individual in society. African countries could be characterised as follows: firstly, they are highly statist, i.e. in spite of the current political and economic liberalization policies including privatisation process, the state in Africa still dominates the economy much more than in the industrialized western countries; secondly, the productive forces in terms of modern western production techniques, skills and knowledge, are underdeveloped and hence the social surplus produced is very meagre; thirdly, they are highly dependent, especially on the former colonial powers. Practically all the technology needed for socio-economic development is imported, and a considerable proportion of capital requirements for this development comes from loans, grants and foreign investments; fourthly, the economies are “disarticulated”, i.e. the economic exchanges between the various sectors of the economy are externally oriented and there is an over dependence on the export earnings from a few agricultural or mineral products; fifthly, is the juxtaposition of various contradictory modes of production in society which include:

(a) the “primitive” community mode of production in which the basic means of production is land. The latter is usually owned collectively by the clan or the tribe. Its use is permitted to members of the clan or tribe subject to certain conditions which vary from one place to another. This mode of production exists with different modifications in different parts of Africa. In some areas the communal land has been wholly or partly alienated such that individual ownership has emerged. In other parts the families or individuals who are granted the

use of communal land by the tribal authorities employ agrarian wage labour. The picture is very confusing and makes it difficult to make generalizations;

(b) the small commodity mode production based on private property. Production in this mode of production depends on either the personal labour and instruments of the small commodity producer or on occasional hired labour or both. The small producer could be a peasant, artisan, local beer brewer, shopkeeper, etc. who produces for the market as part of his/her subsistence. The prevalence of this mode of production in most parts of Africa today can be attributed to the fact that wage earners still constitute a very small proportion of the economically active part of the population .

Schneider (1996) and Ake (1982;) argue that simple commodity production in Africa is in the process of merging with lower forms of capitalism but it is not yet clear whether this mode of production is yielding to capitalism. This is due to lack of credit facilities for small producers in most African countries and the low level of industrialization in most parts of the continent.

(c) the capitalist mode of production which could be described as derivative. It is derivative in the sense that it developed incidentally as an effect of the western capitalism quest for markets, raw materials and profit. It is capitalism grafted into societies whose level of development of productive forces is still rudimentary. It is also derivative in that much of the capital, technology and entrepreneurial skills come from abroad. There are two further arguments concerning the peculiar nature of the capitalist mode of production in Africa.

Schmidt (1990) states that although capitalism is rapidly penetrating the African economies, it is difficult to say that capitalism is the dominant mode of production. This is the case if

capitalism is examined in terms of production based on wage labour. As already pointed out, lack of credit facilities and entrepreneurial skills limit the development of small commodity producers into capitalist entrepreneurs. Moreover, due to the low level of industrialization wage earners still amount to a very small proportion of the economically active part of the population in most African countries.

However, there is an important sense in which one could argue that capitalism is now the dominant mode of production in most African countries. Firstly, the capitalist sectors such as commercial farming and mineral extraction dominate the African economies. They contribute large proportions to their Gross Domestic Products and export earnings.

Secondly, is the peculiar character of capitalist exploitation in African economies. The classical capitalist pattern of exploitation is that of the capitalist appropriating the difference between the value produced by the wage labourer and what he pays him for his labour power. Ake (1982) argues that this form of exploitation is found in Africa but it is not necessarily the dominant form of capitalist exploitation. In Africa most of the exploitation is not done by individual capitalists but by the state acting as an entrepreneur. The state establishes business, hires wage-labour and extracts surplus value from its subjects. Moreover, those who exploit others in most African countries do not themselves own the means of production, unless state power could be categorized as a means of production. They are able to exploit others because they have access to state power. They use the latter to control the means of production and have access to the distribution of the national wealth.

Another aspect associated with this form of exploitation of the social surplus is what could be called "exploitation without wage-labour". The state induces the peasants, sometimes by threat of punishment, to concentrate on the production of particular cash crops such as coffee, cotton, foodstuffs, etc. and

the state sets itself as the sole authorised buyer of these crops from the peasant producers through state controlled agricultural marketing boards.

In most African countries one sees large numbers of peasants and other simple commodity producers who are not wage labourers and who are said to own their means of production such as land and equipment but this ownership is just nominal because they are easily compelled to submit to exploitation by those who control state power.

The above exposition of the material base of the African economies, especially the meagre social surplus, has a great bearing on the understanding of the salient features of the political economy of Africa. These features are discussed in following sections.

### **Inter-Ethnic Conflicts and Their Future in Africa: Theoretical Perspectives**

In pre-industrial societies such as those of Africa, where more than sixty per cent of the population live in rural areas and subsistence agriculture is the basis of life, primary groups, i.e. social groups based on kinship, such as the extended family, the clan and the tribe, invariably define an individual's life chances and constitute the bases of his/her group identity. The significant primary group to which an individual attaches the strongest identification varies from place to place and with circumstances. Sometimes, it is the extended family, sometimes it is the clan and sometime it is the lineage or the tribe. However, by virtue of the fact that primary groups are fundamental bases of group identity, they inevitably become important conflict groups as well because they are ipso-facto the bases for excluding other people from privilege and access to scarce socio-economic opportunities such as access to land, employment,

political power, etc. ( Lemarchand, 1992) adds that once the primary group becomes the basis of discrimination, it invariably becomes an object of hostility at some point or another.

There are several theories concerning the future of inter-ethnic conflicts in Africa. Firstly, there are social scientists who argue that primary groups are the basis of social, economic and political conflicts in all pre-industrial societies and will remain so as long as the low level of industrial development continues (Noel, 1996). Extrapolating from this argument one may say that ethnic conflict has always existed in African societies. Secondly, Melsen (1990) argues that inter-ethnic conflicts in Africa are bound to decrease with increasing new modes of social, economic, political and cultural integration. The dominant theme of this point of view is that modernization defined in terms of the rapid increase in urbanization, schooling, communication, improved transport facilities, development of territorial political institutions including strong national leaders and political parties, etc. would lead to the integration of diverse communal groups and reduce ethnic consciousness. However, the ethnic tensions which have occurred in different African countries since the 1960s and continue to date show that inter-ethnic conflicts in Africa are in the increase despite western modernization:

(a) between 1967 and 1970 Nigeria, the largest country in Africa in terms of population, was involved in a destructive civil war (the Biafran War) , followed by a series of other bloody inter-ethnic conflicts arising essentially out of different forms of inter-ethnic animosity including religious differences;

(b) in Kenya the assassination of Tom Mboya in 1969 led to violent clashes between the Luo and the Kikuyu ethnic groups and also followed a series of other bloody inter-ethnic conflicts in different parts of the country. For instance, be-

fore and after the 1990s general elections, violent inter-ethnic tensions erupted in the Rift Valley Region between President Arap Moi's ethnic group (the Kalenjin) and the Kikuyus living in the Region over the issue of land ownership.

(c) In 1971 the rise to power of General Iddi Amin in Uganda was later accompanied by a systematic liquidation of the Langi and Acholi people within the Ugandan army and elsewhere in positions of authority and potential influence who were associated with the ousted President Milton Obote. Ethnic tensions still persist in post -Iddi Amin Uganda.

(d) The recent mass killings in Rwanda and Burundi of the Tutsi minority by the Hutu majority are also vivid examples of increasing inter-ethnic conflicts in modernizing Africa.

Besides the above examples, a wide empirical examination of the situation in Africa reveals that civil wars with strong ethnic undercurrent afflicted Chad, Sudan, Zaire, Ethiopia, Ivory Coast, Zimbabwe, Mali, Somalia, Zambia, Ghana, Malawi, Congo, Zanzibar, South Africa, etc. Einsenstedt (1990) adds that the ethnic factor was a dominant element in more than 40 successful military coups; 20 attempted coups; 80 plots; and 17 mutinies in Africa. All these examples show that ethnicity has not only persisted in African politics but has worsened in intensity despite increasing western modernization in the continent.

As a result of the above situation, (Mitchell, 1991) argues that since primary groups are a characteristic of less industrialized societies such as those of Africa, an attempt to explain inter-ethnic conflicts in these societies poses problems. Emphasis should rather be put on explaining why ethnicity has become so intense and destructive in these particular societies despite modernization.

This paper rejects the contention that ethnicity is an inherent aspect in all pre-industrial societies because to accept it is to endorse the status quo of inter-ethnic conflicts in Africa; to give the impression that the problem is insoluble; and to justify the inevitability of political instability in Africa. The failure to find a solution for the inter-ethnic conflicts in Africa is not due to any inherent characteristics of ethnicity in African societies but is due to inadequate analysis of the problem and inability to manage inter-ethnic relations on the part of political practitioners.

Although the role of socio-economic factors is acknowledged in the analysis of ethnic conflicts, most studies have tended to deal with these factors only briefly. Emphasis is put on aspects such as the degree of inter-ethnic cultural and institutional differences, etc. They tend to treat the symptoms of inter-ethnic conflicts as underlying causes and ignore the effects of socio-economic organisation of the societies under study. For instance, Seifert (1992) states that any serious attempt to understand inter-ethnic conflicts in Africa should not ignore an investigation of the material conditions of that particular society, i.e. the nature of the social system, the political organisation, the structure of social consciousness, the ideological and socio-psychological orientation of its members, views of the ruling classes and the contradictions among the different sections of the ruling classes. But he does not go further to explain the dynamics of these social, political and psychological factors in relation to ethnic consciousness in African politics.

Nnoli (1973) on the other hand, points out two aspects which lead to an increase in ethnic consciousness and inter-ethnic conflicts in Africa, namely, the socio-economic insecurity of an individual in a society with diverse primary or communal groups; and that this insecurity is directly related to the scope and intensity of socio-economic competition, the extent of eco-

conomic scarcity and the degree of inequality tolerated by the society. In order to understand these phenomena one has to go back to the colonial situation in Africa.

### **Colonialism and Ethnic Particularism in Africa**

The intensity of inter-ethnic politics in contemporary Africa cannot be fully understood without taking account of the role of colonialism. Colonialism in Africa as an extension of European capitalist exploitative relations was less interested in the development of the colonies than merely exploiting them. The colonial powers realised that resistance to exploitation in the colonies would be less effective if the colonized were kept divided. Thus the integration of the colonised people was not in the objective interests of the colonizers. This was the same situation in Apartheid South Africa including its “tribal homeland system”. It was not surprising, therefore, that even the French colonialists who were not so much fascinated by the doctrine of indirect rule tended to choose administrative units which coincided with tribal boundaries. These colonial administrative units became political constituencies for African leaders when electoral politics were introduced at the time of political independence.

As long as these political constituencies corresponded with ethnic groups, it was inevitable that campaign for political support also involved the stirring of ethnic consciousness. This was enhanced by economic competition among the administrative units for socio-economic amenities. The colonizers built socio-economic infrastructure such as roads, railways, schools, health facilities, etc. in areas which served their narrow political and economic interests such as in the mines, export/cash crops plantations, urban areas, ports, etc. Moreover, in some parts of Africa, if an ethnic group appeared to be more docile than another,



its ethnic members were recruited to serve in the colonial state apparatus.

There was scarcely any thought for balanced socio-economic and political development in the colonies. Ultimately colonialism and apartheid (in the case of South Africa) left a legacy of socio-economic imbalances in which one ethnic group or part of the country had better socio-economic amenities than another.

This colonial indifference to balanced socio-economic development in the colony nurtured attitudes of superiority among the favoured ethnic groups and inferiority among the marginalized or disadvantaged ethnic groups. It also led to labour migration from the marginalized areas to the more developed areas in search of employment opportunities, education, etc.

But life in these modern enclaves, especially in the urban areas, offered little guarantee of socio-economic security and opportunities in terms of employment, health and entertainment facilities, housing, etc.

Mitchell (1991) elaborates this situation by stating that, in less industrialized societies such as those of Africa where society is not professionally differentiated and the level of class consciousness is very low, the individual in an urban environment faced by socio-economic insecurity tends to look for assistance and alliance with those who share with him the same primordial characteristics, i.e. members of his clan, village, tribe, language, religion, etc. This is because in such alliances he/she becomes confident of mutual trust, useful communication and possible assistance.

All over Africa, the urban working class and the unemployed try to relieve their wretchedness by developing their own welfare systems. They form tribal associations which serve a multiplicity of socio-economic functions. These associations keep the urban dweller from feeling too lonely, by making available

to him the friendship of people from his/her own ethnic background. They serve as social insurance to the individual. It is quite common for them to help ethnic members who are in difficulties by contributing towards funeral expenses, court fines, education expenses, etc.

By creating the ethnic communities in the urban areas these ethnic-based associations virtually discredit the effects of modernization in Africa. They demonstrate the usefulness of ethnic identification. For example, people in search of jobs seek the assistance of well placed members of their own ethnic groups. When they lose their jobs or fail in a competition for advancement the blame tends to be put on the ethnic particularism of someone else.

Extrapolating from the above analysis one could argue that inter-ethnic politics in African politics is essentially an urban problem. This is because any significant inter-ethnic contact in the rural areas is confined to those villages bordering other ethnic groups and those villages close to urban centres, mines, and other places of wage-employment. Otherwise inter-ethnic experiences of the rural populations in most African countries are obtained indirectly from stories of urban dwellers, mine workers, etc. who return occasionally to their villages for a visit.

Smith (1996) argues that inter-ethnic contacts per se do not fully bring about inter-ethnic tensions. The most significant factor is the structure of the contact and the degree of socio-economic competition involved. This is supported by Schneider (1996) who states that it was the intense competition for land between the Kikuyu and white settlers during colonial Kenya and between the Kalenjin and Kikuyu in the post-independence Kenya, which led to serious political tensions. The same applies to the political conflicts in the history Southern Africa between the white settlers and the indigenous African people such as the Xhosa, Zulu, Sotho, Shona, etc. Competition for land is also an

important factor in the Tutsi and Hutu ethnic conflict in Rwanda and Burundi including the Great Lakes Region as a whole.

The individual's search for socio-economic security finds expression in politics. Members of an ethnic group tend to look more and more towards their ethnic group for socio-economic security and political support. Candidates for political office are not elected or chosen for their commitment to the nation as a whole but because they can promise socio-economic rewards to their ethnic conscious constituents. This inter-ethnic group cohesion separates it further from other ethnic groups. Members begin to develop common experiences and interests in relation to other ethnic groups. For instance, during the struggle for political independence in some African countries, alignment with a particular ethnic group meant an identification with a specific political party as the best representative of that ethnic group. Examples of such political parties with ethnic affiliations include the Kabaka Yekka (Baganda), Action Group (Yoruba), KANU (Kikuyu), ZANU (Shona), ZAPU (Ndebele), IFP (Zulu), etc.

If the ethnic group coincides with regional geographical boundaries, the resultant territorial cohesion acts to convert ethnic group boundaries into cultural, economic and military barriers, which could later lead to demands for secession as in the case of the Nigerian-Biafran War of 1967 to 1970.

### **Regionalisation and Fragmentation of the African Leadership**

In order to complete the discussion on the prevalence of inter-ethnic politics in Africa account has also to be taken of the ethnic fragmentation and regionalism of the leadership. As already stated, African economies lack balance and integration. As a result of this, the African bourgeoisie and political leadership is correspondingly fragmented and ridden with contradic-

tions. This fragmentation has its origin in the colonial political and economic policies that the colonisers adopted in order to maintain their power and curb African nationalism.

In different African countries, colonial governments including the apartheid regime in South Africa, tried to check the march to political independence by sponsoring reactionary political parties. Examples are the United Tanganyika Party in Tanzania, Inkhata Freedom Party in South Africa, Kabaka Yekka in Uganda, Kenya Democratic Union, etc. This strategy could only work if a political base could be created for the reactionary political party. The sponsoring of these political parties sometimes involved the policy of making certain political constituencies autonomous or/and limiting the access of politicians from other parts of the country. The colonizers encouraged the fear of ethnic domination by exploiting the regional socio-economic imbalances which they themselves had created (Richards, 1996). This led to the regionalisation of the African bourgeoisie inherited by the post-independence African states.

Moreover, within the same region the African leadership was also fragmented. Two categories of the African leadership and bourgeoisie could be identified within the same region, i.e. one category which could be called the "traditional leadership" and the other is the "bureaucratic leadership". The former are those who derived their socio-economic and political status by being members of families which had wealth, status and political power in the traditional African societies. The latter are those who acquired political and socio-economic status by taking advantage of the changes which came with colonialism such as western education, etc. It could be generalised that the socio-economic and political power base of the "traditional leadership" tends to be rural and that of the "bureaucratic leadership" is mostly urban.

Some social scientists have made class distinction among the African leadership between the "non-bureaucratic bourgeois-

sie” and the “bureaucratic bourgeoisie”. The latter being those functionaries of the state bureaucracy who owe their socio-economic status to their positions in the state apparatus. The former are those who do not owe their socio-economic status to state positions. A further distinction is made between the “comprador” bourgeoisie who are appendages of international capitalism, and a “national bourgeoisie” who own independent capitalist enterprises.

However, in this discussion of inter-ethnic politics the above distinctions are less important than the regionalism and fragmentation of the leadership. This is because during colonialism and the apartheid era (in South Africa) the regions were so isolated that it did not make any sense for the African bourgeoisie to form political alignments on the basis of the above class distinctions. Moreover, the African economies are so disjointed that alliances between “traditional” and “bureaucratic” bourgeoisie from different parts of the country is not viable or rewarding. For instance, a national party of bureaucratic bourgeoisie would be useless in so far as regionalism had created a situation of competing regional bourgeoisie. The same applies to the modern and traditional bourgeoisie of the same region. Their economic and political interests did not necessarily coincide. For instance, if the bourgeoisie had made these distinctions the basis of their political differences, the emerging political parties would be difficult to make their differences clear to the masses whom they wanted to mobilise for political support. This was more true in the colonial situation when the African leaders were in the grip of the struggle against colonialism.

Therefore, the African leadership compounded the problem of their class distinctions by focusing politics on the single issue of transfer of power to the indigenous African people. Some of these nationalist movements like the Tanganyika African Union in Tanzania, the Convention People’s Party in Ghana, the African National Congress in South Africa, to mention only a

few, were able to mobilise considerable national following by harping on the exploitative and oppressive character of the colonial rule and the necessity of self-determination.

But how could the factions of the African leadership who wanted to make a bid for political power challenge the leadership of nationalist movements already in existence? This was a difficult problem. If the faction formed a political party on the platform of self-determination, better socio-economic amenities for the indigenous African masses and all other sensible commitments of the nationalist movement already in existence, then the new party would have had no claim for separate existence. It could have just as well join the existing nationalist movement.

Moreover, it could not have simply opposed the major policies of the nationalist movement because this would have appeared very bad among the masses. Therefore, it had to adopt the essentials of the programme of the existing nationalist movement and yet differentiate its political organisation from the nationalist movement in some visible way.

There was little it could do in such a situation apart from appealing to ethnicity and regionalism. The regionalism and inter-ethnic politics of Nigeria, Kenya, Zimbabwe, South Africa, etc. before and after independence illustrates this phenomenon (Eisenstedt, 1995).

Saguti (1990) argues that the socio-economic conditions in most African countries are ideal for the use of ethnic consciousness to establish political bases. Firstly, given the low level of class consciousness, ethnic loyalty is something that makes sense to many people (in both rural and urban areas). Its usefulness is seen and is demonstrated in the urban areas in the struggle for socio-economic security and opportunities such as employment, education, housing, etc. Secondly, the regions and political constituencies in most African countries are more or less ethnically homogenous, such that to win an ethnic

group is to win a political constituency. If the ethnic group happens to be fairly large such as the Yoruba, Hausa/Fulani and Ibos in Nigeria; the Shona and Ndebele in Zimbabwe, Zulu in South Africa, Kikuyu in Kenya, etc. a political base is guaranteed.

Thirdly, the appeal to ethnicity has the advantage of concealing the contradictions between the interests of the African leadership and those of the masses. For instance, as the nationalist movements gathered momentum and the contradictions within the African leadership became more open, various political factions tried to create political bases by appealing to ethnic consciousness. It is important to point out that in their present competition for political power the different factions of the African leadership are still exploiting ethnic differences. This is in spite of the public condemnations against ethnicity and proclamations for national unity. The declarations against ethnicity are not taken seriously by the masses because the very people who denounce ethnicity are also institutionalising it as the basis for political and economic competition.

Extrapolating from this analysis it could be argued that inter-ethnic conflicts in African politics will diminish if the following occur: First, if the socio-economic security of the masses is assured through increased production of goods and services in both rural and urban areas. Second, the creation of political and social organisations which will allow a high degree of egalitarianism in socio-economic relations. Third, when the contradictions between the interests of the masses and those of the ruling class become sharper and penetrate the consciousness of the masses.

The above political economic approach to explain inter-ethnic politics in Africa could also be used to analyse the recurrence of military governments in Africa.

### The Recurrence of Military Governments

In order to explain this salient feature of the political economy of Africa, we must also go back to the colonial experience in Africa. Colonial rule was based on coercion. Not surprisingly, the coercive apparatus of the state, especially the military and the police and to a lesser extent the bureaucracy were the most developed institutions under colonial rule including under Apartheid South Africa. Nelson (1990) states that the colonizers were well aware that, there was no point of amassing an impressive coercive institution if they could not control it. Control was maintained by selective recruitment and by ideological indoctrination. The officer corps of the military was dominated by people from the colonial powers. The few indigenous people who made it into the officer corps were carefully chosen. Subservience and conservatism were given the utmost priority. The colonial army was indoctrinated with the love for order and distaste for radical change, politics and politicians. If the indoctrination was at all successful, it would incline them to regard the nationalist leaders, freedom fighters, communists as irresponsible disturbers of peace.

When the nationalist leaders won political independence, they found that they were now in charge of the military which had been used against them and which had been taught to despise them. Worse still, the military still remained as a colonial institution because people from the former colonial powers still dominated the office corps. This made the post-independence situation very unstable because the nationalists who took over government office in Africa did not have control of the coercive resources of government. Equilibrium could only be achieved when those who held government office also gained control of the coercive institutions or if those who controlled the coercive institutions also took over the business of



government. The rash of military regimes after independence partly explains how the issue was being resolved (Black, 1990).

One could as well argue that if the governments which Africa had at independence did not control the coercive apparatus of the state then they were not really governments. The further implication of this is that the African military has not been unseating governments but forming governments where there were none. However, Ake (1976) states that the lack of control over the coercive resources of the state is only one explanation for the drift to military rule after independence.

The other factor which created a situation in which office was divorced from control is the fact that the African leadership which succeeded the colonial government had a meagre and insecure material base. Under colonialism, the economy was not developed, but merely exploited, and the access of the indigenous people to control of the means of production was strictly limited by various colonial laws. Consequently, the post-independence indigenous bourgeois class is very small and weak. It is weak because of its factionalism, which in turn inhibits its ability to create a secure material base for itself. It is also weak because of its comprador character. Its control of the economy and the major means of production is limited. The real power being international capitalism.

The post-independence African leadership who replaced the colonial governments were aware of the precariousness of their economic base and of the necessity of acting immediately to make it secure. They proceeded to use their office to gain economic wealth. This was done by corruption and more importantly, by extending government control of the economy in order to control the social surplus. In a society in which these conditions exist, there would be a tendency for economic competition to be resolved into political competition. Thus, in moving into politics, the military in Africa are like everyone else seek-

ing the “political kingdom” in order to have access to national wealth.

This is due to the fact that the nationalist leaders who inherited governmental office not only lacked the essential coercive base of government, they also lacked a political base. The nationalist parties which brought them to power were a very fragile political base. Most of these parties were coalitions of groups and organizations which had various grievances against the colonial regime. The end of colonialism destroyed a vital element in the cohesion of this coalition.

Barat (1995) argues that ideology might have provided a strong cohesive political base, but the nationalist movements in Africa had never gone for ideological clarity. They preferred pragmatism, vague exhortations and emphasis on the manifestations of colonial oppression. Some nationalist leaders used their ethnic groups as political bases. The exploitation of ethnicity led to unstable ethnic coalitions and to political fragmentation. Moreover, the development of a truly national political base was even more difficult because the colony was an aggregation of peoples who had little or nothing in common before colonialism subordinated them to common rule.

It is interesting to note why the military in Africa has been more successful than other groups in taking control of the government. This is due to its direct control of the coercive resources and the structural simplicity of the African governments they replace, i.e. government power is concentrated in a few hands and is highly personalised; and most of those who are in-charge of the government are not backed by strong popular political organizations with a well-articulated ideology. Therefore, once the soldiers arrest the few leaders who personalize the government, occupy the radio station, the airport and surround the few public buildings in the capital they find (sometimes) to their own surprise that they are already in power (Feit, 1990).

## Economic Stagnation and International Marginalization

Africa's attempt to achieve economic development has been shaped by the analysis of western bourgeois economists who do not appreciate that the underdevelopment of Africa is the effect of international capitalist accumulation and exploitation through the devastation and demoralization of the slave trade, colonialism and apartheid. They tend to explain the underdevelopment of Africa somewhat tautologically in terms of deficiencies of Africa. The list of these deficiencies usually varies from one economist to another. Generally the most recurrent include lack of entrepreneurial and technological skills, shortage of capital and investment opportunities, low productivity of labor, insufficient saving, inefficiency, laziness, etc. etc. (Yudin, 1995) Armed with such a view of underdevelopment one easily deduces what has to be done to bring about economic development, i.e. procure the appropriate technology, make labor more productive, create investment opportunities, mobilize more capital, etc.

Although the African leaders understand the relationship between slave trade, colonialism, neo-colonialism and the economic underdevelopment of the continent, they are essentially seeking economic development with the same prescriptions of the western bourgeois economists. Their economic development policies lean heavily towards efforts to secure loans, grants, foreign expertise and technology, to increase the productivity of land, to discourage laziness, improve management skills and the terms of trade, etc.

The existing evidence clearly shows that these policies and programmes have not worked. International organizations including the United Nations and the African governments themselves admit that performance has been very poor. Statistics show that Africa is lagging farther and farther behind the industrialized countries. The policies and programmes have not

failed because the prescriptions are necessarily wrong. It is not wrong to increase the productivity of land and to suggest that managerial skills of the people need to be improved. They have failed mainly because they do not confront the decisive factors which affect the prospects of economic development in Africa.

The first factor is the parasitical character of the African bourgeoisie. Let me point out that any bourgeoisie, any where, is essentially parasitic because it lives off the sweat of someone else. But while exploiting the proletariat in Europe, the western bourgeoisie has played the historical revolutionary role of massively and rapidly advancing the development of the forces of production (Marx and Engels, 1948). Unfortunately, this is not true of the bourgeoisie in contemporary Africa. The African bourgeoisie is completely parasitic in the sense that it lives on exploitation but contributes little or nothing to the development of forces of production.

Fanon (1963) characterised the African bourgeoisie as follows:

*“it lacks economic base, i.e. it is just a bourgeois in spirit, mostly in the civil service (bureaucratic); most of it is an alienated group as seen in its imitation of western values; it is characterised by intellectual laziness or spiritual penury, as shown by its ignorance of the economy and socio-economic conditions of their own countries. It does not take trouble to study and understand the forces of imperialism acting on them, especially on the economy. This makes the African bourgeoisie fail to rationalise popular action hence fails to lead the masses.....”*

It is not difficult to see what such a situation does to the prospects of economic development. The competition for political power becomes so intense that it marginalizes every other developmental effort, especially the question of production.

Competition concentrates on how the meager social product is distributed rather than on how it is being produced.

Colonialism is mainly responsible for creating this situation in which the bourgeoisie is unable to play its historical revolutionary role of developing the forces of production in Africa. As it was pointed out earlier, the colonial regime monopolized the control of production and had tried to exclude the indigenous people from being in a position to accumulate wealth. As a result of this and other colonial policies, the indigenous bourgeoisie which developed was very small, its entrepreneurial and managerial skills were not developed, its material base was precarious and its control of production was limited. The colonizers did not only dominate the economy but they oriented it towards the metropole and made completely dependent on the metropole. Thus ensuring that even independence was won the African bourgeoisie maintained its comprador character. The latter could not just renounce this role without gravely jeopardizing its material base, especially in the short-run.

It was only natural that after independence, international capitalism was less inclined to go for long gestation investments due to fear of political instability and nationalization of its assets and geared its activities towards quick profit taking with a minimum loss of assets. If economic stagnation is to be avoided, it is more necessary than ever that the indigenous bourgeoisie should fulfill its historical revolutionary role. However, its comprador character prevents it from doing so.

The second factor that contributes to economic stagnation in Africa is the contradiction in the fundamental relations of production in post-colonial Africa. This may appear odd because the contradiction between the western bourgeoisie and proletariat did not stop capitalism from achieving an extraordinary expansion of production in the western countries. However, the African context presents a number of differences:

Firstly, the social surplus product in Africa is very small. There is no need to dwell on the unhappy statistics of the wretchedness of Africa in economic performance. These have been documented in various UN and World Bank annual reports (UN, 1998; World Bank, 1998). Moreover, Africa does not enjoy the advantages that the western capitalist countries had in the early days of their industrial revolutions, i.e. plenty of booty from abroad, relative freedom from foreign exploitation and coherent economies. Instead Africa has remained a source of booty for others, and a victim of perpetual foreign exploitation. As a result of this Africa's economy is disarticulated, distorted and disintegrated.

Secondly, Africans have a political consciousness that the people in western countries never had at the beginning of the European industrial revolution. As a result of the nationalist movement and the struggle for independence, the African masses including the peasantry had become thoroughly politicized and radicalized. This was because to mobilize them into the nationalist struggle the nationalist leaders had to capitalize on the exploitative character of colonialism including Apartheid; and to teach them to resent exploitation. The nationalist leaders had to open the eyes of the African masses to the possibilities of a better life after independence (Ake, 1982).

Thirdly, the African masses struggle with extreme poverty in a world which has been brought much closer by international communication systems including the Television. The taste of western affluence has trickled down even to the most remote Africa villages. Inevitably this penetration of western tastes has sharpened the African masses' consciousness of their deprivations.

These elements are significant in the sense that they give a particular shape edge to the contradictions between the African leadership and the masses. They constitute a strong pressure for radical changes in the political economy of the continent. More-

over, as a result of the meagerness of the social surplus product the competition for its distribution has become very brutal. This makes exploitation in the midst of such poverty a threat to the victims very physical existence. The situation is made more explosive by the victims consciousness of their deprivation and exploitation. Under such conditions the prospect for socio-economic development is difficult.

To understand how far this situation impedes socio-economic development in Africa, one has to realize that socio-economic development and the maintenance of the status-quo in the face of these revolutionary pressures are competitive goals. They compete for the energy and attention of the African leadership. Above all, they compete for available scarce resources. Most African leaders are forced by such a situation to spend large proportions of their countries' GNP on building the coercive instruments of the state such as the military and the security forces, etc. to the detriment of socio-economic development. There is also the waste incurred in killing and putting hundreds of political opponents in prison, excluding people who look troublesome from political and economic participation.

Being in this state of siege the African bourgeoisie is obliged to follow the line of least resistance in the pursuit of economic development. It prefers to solicit aid and grants and foreign expertise. It tailors down its development programmes to technical incremental changes such as a new housing project here, an new airport there, etc. It refrains from taking drastic steps against international capitalism in order not to compound its problems.

African scholars and the international development community have raised concern about the international marginalization of continent . The concern is mainly with the economic regression of Africa relative to other regions of the world and the diminishing importance and relevance of Africa in the global

economy (Kaluki, 1998; Olok,1995; World Bank,1994;). The critical question is who is or what is getting marginalized?

This paper argues that the problem of marginalisation is essentially a restatement of the underdevelopment problem in Africa. Part of the problem is that the African leaders and the international donor agencies have superseded the African masses as the agents of social transformation and development. Politically disenfranchised, the Africa masses are no longer available for supporting the state in its development project. Ultimately, the problem is not Africa's marginality to the rest of the world but the marginalization of the African masses in the socio-economic development of continent.

Having discussed the salient features of the political economy of the continent, there is need to suggest the contours of an appropriate socio-economic development paradigm .

### **Towards a New Development Paradigm : Building on the Indigenous**

The paper argues that the socio-economic transformation process in Africa cannot be advanced effectively unless those involved in this process take seriously the realities of the African societies as they are and not what they ought to be. This implies that sustainable socio-economic development can only be realized if it is based on the indigenous. The indigenous is not necessarily what is traditional but whatever the African masses regard to be an authentic expression of themselves. This implies the following aspects:

- While democracy is an integral part of the socio-economic development process, Africa needs a social democracy that places emphasis on concrete political, social, and economic rights, as opposed to a liberal democracy that emphasizes



abstract political rights; a democracy that puts as much emphasis on collective rights as it does on individual rights; a democracy which entails decentralization of power to local democratic formations and empowerment of these local governance institutions; a democracy which is as inclusive as possible. The legislative bodies should in addition to national groups, have special representation of mass organisations.

- The development strategy derived from such a people-driven democratization process should be based on the following values and principles: a popular development strategy in which the people have to be the agents, the means and the end of the developmental process. This implies self-reliance and this has to be practiced at all levels, i.e. household, community, regional and national.
- Self-reliance requires much confidence. Lack of confidence is a serious problem. It may well be the greatest obstacle to the development of Africa. The humiliations of colonization and slavery before it, virtually destroyed the confidence of Africans including the African leadership.
- If the people win the process of development, they will not be alienated from it. As opposed to the present situation whereby development is anti-people, the process of development in Africa must take the African people as they are and not what they ought to be. This implies that any development strategy must be based on how the people can move forward by their own efforts and in accordance with their own values. This is because socio-economic development has to be experienced and participation is the process of bringing it about.

Building on the indigenous has a number of advantages: Firstly, it leads to a development paradigm radically different from the previous development strategies. A paradigm which is democratic and participatory, and which takes into account the socio-economic and cultural realities of the African people. Secondly, it helps to correct a situation in which socio-economic and technological transformation in Africa becomes a process of alienation.

The existing development paradigms tend to treat the African people as if they have neither validity nor integrity. Their validity depends on repudiating their present situation of “primitivity” in order to be reconstituted into something western and modern. The implication of this is that socio-economic transformation is no longer how the African people themselves move forward on their own terms but on how they may be transformed into an image that other people think they ought to be. Socio-economic transformation and development, therefore, becomes a process of self-alienation and humiliation.

Thirdly, building on the indigenous helps to avoid the assumption that the indigenous is never conducive for socio-economic development in Africa. It also avoids emphasizing western rationality too far in the African socio-economic and cultural conditions.

Fourthly, as already discussed above, building on the indigenous is the necessary condition for a “genuine” self-reliant socio-economic transformation in Africa. This is due to the fact that dependent development has failed in Africa.

## Conclusion

The above discussion shows that in order to understand the salient features of the political economy of Africa one must begin with an appreciation of the material conditions of African

countries, especially the role of colonialism in the creation of these conditions. To overcome underdevelopment, Africa needs a massive disengagement from the exploitative relations of dependence. But this is unlikely to happen for obvious reasons. First, the African leadership cannot reduce the exploitative relations without endangering its material base. Second, international capitalism helps many African governments to stay afloat by providing aid and grants for investment and for meeting the costs of government. In some cases it lends military support for African governments to stay in power. Second, disengagement will be inconvenient because it will deprive the African leadership of much of the western consumer goods which are important for their commodious living. Third, the hardship which will follow in the wake of such disengagement may sharpen the contradictions between the leadership and the masses. The paper therefore, suggests that Africa needs a new development paradigm which is based on the indigenous, i.e. whatever the African masses themselves regard to be an authentic expression of their own experiences. This will involve self-reliance, empowerment, confidence and self-realisation as opposed to alienation on the part of the African masses.

## References

- AKE, C. (1982) . *Political Economy of Africa*. London: Longman.
- AKE, C. (1976). "Explanatory Notes on the Political Economy of Africa" in *Journal of Modern African Studies*, Vol. 14 (1).
- BARAT, S. (1995) *Ideology and Unity in Developing Countries*, New York: Borton Publishers.
- BLACK, S. (1990). *The Dynamics of Modern ization*. New York: Prentice Hall.

## THE SALIENT FEATURES OF THE POLITICAL ECONOMY OF AFRICA...

- DYMALLY, C. (1997). "Tutsi Empire" in *Africa Business*, February, pp.38.
- FEIT, K. (1990). "Military Coups and Political Development in Africa", in *World Politics*, Vol. 20 (1): pp 179-193.
- EINSENSTEDT, S. (1995). *Modernization: Protest and Change*. New York: Prentice Hall.
- FANON, F. (1963). *The Wretched of the Earth*. New York: Grove Press.
- KALUKI, B. (1998) *International Development and Marginalization of Africa*, New York: BET Press.
- LEMARCHAND, R. (1992). "Political Clientilism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in National-Building", in *American Political Science Review*, Vol. LXVI (3): pp. 68-90.
- MARX, K. and ENGELS, F. (1848) *Manifesto of the Communist Party*, Moscow: Progress Publishers.
- MELSEN, P. (1990). *The Plural Society in Africa*. New York: Praeger Publishers.
- MITCHELL, S. (1991) . *Tribalism in a Plural Society*. London: Grove Press.
- NELSON, C. (1990) *Patterns of Political Dominance*, London: Monthly Review Press.
- NNOLI, A. (1973). *Socio-economic Insecurity and Ethnic Politics in Africa*, Paper presented at the Third International Congress of Africanists, Addis Ababa, Dec. 9-19, 1973.
- NOEL, A. (1996). "A Theory of the Origin of Ethnic Stratification" in *Social Problems*, Vol. 16 (2); pp. 24-28.
- OLOK, S. (1995) *International Economic Order and Economic Crisis in Africa*, London: BET
- RICHARDS, C. (1996) . *Patterns of National Integration*. Ohio University Press
- SCHMIDT, J. (1990) . *Die Entwicklungslaender*. Berlin: Verlag Die Wirtschaft
- SCHNEIDER, W. (1980). *Bureaucracy and Political Development in Africa* .Berlin : Schreiber Publishers.

- SAGUTI, B. (1990) *Class, Ethnicity and Political Formations in Sub-Saharan Africa*, (Unpublished Manuscript) University of Dar Es Salaam.
- SEIFERT, M. (1992) . “Ethnic Politics and the Persistence of Ethnic Relations” in *American Sociological Review*, Vol. 61 (9): pp 725-31.
- SMITH, P. (1996). “Pluralism and Conflict Situations in Africa”, in *Africa Social Research*, Vol. 14 (5): pp. 234-241.
- UNO (1998) World Annual Report.
- WORLD BANK (1998) Annual Report
- WORLD BANK (1994) Annual Report

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

*Gladys Lechini\**

**L**a 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 Abeba<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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 países<sup>2</sup>.

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.

<sup>2</sup> Para los antecedentes de esta cumbre consultar Lechini de Alvarez, Gladys, *Asi es África* 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 fluviales<sup>3</sup>;

<sup>3</sup> 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 investigación<sup>4</sup>;
- d- instituciones financieras<sup>5</sup>.

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. Recuérdense 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 formales<sup>6</sup>. 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-

<sup>6</sup> 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"<sup>7</sup>. 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.

<sup>7</sup> 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 áreas<sup>8</sup> 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”<sup>9</sup>.

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-

<sup>9</sup> 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.
- —Así es África. Su inserción en el mundo. Sus relaciones con Argentina, Fraterna, Buenos Aires, 1986, Capítulo III, Procesos de integración africanos, págs 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

# The Southern African Development Community: challenges and problems

Por Anthony J. Leysens\*

**I**n the year of South Africa's first non-racial democratic election (1994), the country also became a member of the Southern African Development Community (SADC). During this time southern Africa has, deservedly, received a substantial amount of attention, most of it focusing on (traditional) regional security issues, the dynamics of regional economic integration/co-operation, and regional development.<sup>1</sup> The south-

\* Co-coordinador del Programa de Estudios Internacionales del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Stellenbosch (Sudáfrica). Master en Relaciones internacionales de la Universidad de Stellenbosch. Actualmente desempeña actividades de investigación acerca de la evolución del contrato social en Sudáfrica en conjunto con la Escuela de Gobierno de la Universidad del Western Cape (Sudáfrica) y el Sciencepo de París (Francia). Investigador asociado en el Southern African Democracy Barometer, llevado a cabo por el Institute for Democracy in South Africa (IDASA). Actualmente se encuentra en proceso de finalización de su tesis doctoral, la cual se focaliza en los Estados, la legitimidad y las estrategias de supervivencia en el África Austral.

1. See for instance; Booth and Vale (1995 and 1997), Carim (1995), Davies (1992, 1994, and 1997), Cilliers (1996), Du Pisani (1992), Hull (1996), Keet (1994), Leistner (1995) Maasdorp (1994), Malan (1998), Malan and Cilliers (1997), Martin (1990), Mills (1995), Swatuk (1997), Thompson (1995), Tsie

ern African region can be analysed in terms of various dimensions. There is the pre-colonial history and geography of the region, the colonisation process by Britain and Portugal, the various national liberation struggles which led to independence, and lastly the role of South Africa as the dominant political-economic state in the region (Mandaza and Tostensen, 1994:2-3). The purpose of this paper is to give an overview of current developments within SADC and to point out some challenges and problems which the region faces. More specifically, the paper focuses on the last of the four explanatory dimensions, viz. the role of South Africa.

Although the paper is mainly descriptive, I use a specific explanatory framework and a conceptualisation of security which is more encompassing than the traditional understanding of this term. This, of course, influences my analysis, conclusion and recommendations. I start, therefore, by conceptualising security and sketching the outlines or assumptions of the (critical) theoretical approach which underlie the analysis. In the next section a brief historical background on the historical development of SADC is given, followed by an overview of current problems and challenges, and some conclusions and recommendations.

## Theoretical Approach

The use of the concept security in international relations has traditionally been associated with the security of the state. This translates into a focus on the means (military/political/economic)

---

(1996), Vale and Daniel (1995), Vale (1996 and 1997), Van Aardt (1993, 1995 and 1997), and Van Nieuwkerk (1995). This is by no means an exhaustive list, but it does reflect some of the various approaches which have been used in regional analysis.

nomic) to maintain the sovereignty of states in an international system which, because there is no overarching central authority, is perceived to be anarchical. Anarchy does not mean that there can be no co-operation between states, or that there are no rules or norms according to which states behave in their interaction with each other. It does mean, however, that the nature of the structure (absence of central authority in a system of sovereign states) determines that security for states means the implementation of policies (for instance, the formation of alliances) which ensure the continued sovereignty of the state. This (neorealist) approach to security which, for all intents and purposes, has dominated the analysis of international relations emphasises *external* threats to states.<sup>2</sup> Booth (1994:21) calls this the “security dilemma.”

A more encompassing understanding of security emphasises the point that security is, in the final analysis, for humans, and that threats to individual security do not only come from outside states but also from within. Lastly, it emphasises that security has various dimensions and that it cannot be defined solely in terms of one dimension (for instance military security).<sup>3</sup> What does this “broadened” or “new” conceptualisation of security mean for our understanding of regional security in southern Africa? Firstly, that we need to look at security issues in a multi-dimensional way. Booth (1994:29), following Buzan, suggests five dimensions: viz. military, political, economic, environmental, and societal. Secondly, that societal justice (for instance, material benefits for currently marginalised groups) should be considered (together

2. See for instance Waltz (1979).

3. For more detailed arguments on critical security thinking in the region see Booth and Vale (1995, 1997), Thompson (1995), Vale and Daniel (1995), Vale (1996, 1997) and Van Aardt (1993).



with order) as an important goal of security. Lastly, that in southern Africa security threats from outside (the traditional security dilemma) are less important than internal threats (for example, challenges by disaffected former supporters of an entrenched regime). What are the ramifications for regional security? Booth (1994:22) emphasises that:

*“...the implications for ‘security policy’ are enormous. It means that priority has to be given to the domestic sources of instability rather than to the ideas and institutions which have dominated security policy elsewhere. Security policy must be more multi-level (dealing not just, or mainly, with states) and much more multifaceted (dealing not primarily with issues of military strategy but with the whole range of threats to a population’s well-being). According to this reasoning, traditional security regimes, designed to mitigate security dilemmas, will not be as relevant to the southern African future as some might think.”*

I locate this broader conceptualisation of security within a critical explanatory framework which is based on the work of Robert Cox (1981, 1983, and 1987). The benefits of Cox’s Critical Theory (CCT) approach are located in its “reflexivity” (Neufeld, 1995) and the fact that it offers the analyst various points of entry<sup>4</sup> within which to locate societal forces related to production (capital and labour). Reflexivity refers to the notion that we need to reflect upon the origins (context) of theory itself. Cox (1981:129-130) acknowledges the link between theory and interest when he states that: “theory is always *for* someone and *for* some purpose.” Moreover his framework incorporates the interaction and mutual effects between social forces, states

4. I am grateful to Larry Swatuk for suggesting this term to me.

and world orders in a non-deterministic manner. It thus transcends the traditional state-domestic division of neorealism and addresses the agent-structure problem which is not resolved, both within neorealism and world system theory (cf. Wallerstein, 1979 and Waltz, 1979).

The investigation of the relations between social forces, states and world orders must take place within the context of a specific *historical structure*. Within these structures three “forces” dynamically interact with each other. They are ideas (ideology), institutions (for instance, the IMF) and material capabilities (technology, wealth, industries and armaments) (Cox, 1981:136-137). How these forces are configured is not a matter of abstraction but is determined by a study of the particular historical epoch within which they are located. Secondly, it also requires a focus on tensions (contradictions) which can lead to the emergence of “rival structures.”

When there is a “fit” between the ideas, institutions, and material capabilities we find a world order (or regional order) which is characterised by hegemony (for instance, the *Pax Americana*). Cox’s conceptualisation of hegemony is taken from Gramsci. Thus, a hegemonic order (or hegemony) is characterised by consensus and not only coercion (the use of material power capabilities); it: “brings the interests of the leading class into harmony with those of subordinate classes and incorporates these other interests into an ideology expressed in universalist terms.” (Cox, 1983:168). Cox (1987) then goes on to apply Gramsci’s concept of hegemony to “international relations”, incorporating his three levels and the components of historical structures.

A hegemonic world order is not only an inter-state system. *States* can be seen as reflections of local configurations of social forces (local capital [manufacturing], global capital [manufacturing], established labour [skilled, corporate, unionised], and non-established labour [semi- or unskilled, temporary employ-

ment] who have links with transnational social forces (e.g. global corporate managers). In terms of these configurations *forms of state* (mercantilist, liberal, hyperliberal) and how they are incorporated within a particular world order can be identified (Cox, 1981:141, 148).

Historically, changes in hegemonic world orders have been brought about by a change in the configuration of *social forces* related to production in the core states (e.g. the cost of incorporating manufacturing workers in late nineteenth century Britain, through the provision of welfare benefits, led to increased calls for protectionism and the decline of the free trade regime) (Cox, 1981:141-142).

Lastly, the hegemonic order which has historically expanded from the core states (after having undergone “a thorough social and economic revolution”) is “laden with contradictions at the periphery.” This can be seen in the responses of local configurations of social forces (labour, capital and bureaucracy) in the periphery to the globalisation of production, and the “internationalisation of the state.” (Cox, 1983:171 and Cox, 1981:146, 151). Thus, the “building blocks” of Cox’s approach are: social forces related to modes of production, states (and the particular form of those states, and the nature of the current world order - it is within these building blocks that we need to locate the region.

### **SADC: Historical Background, Process and Institutions**

The origin of the SADC lies in its predecessor, the Southern African Development and Co-ordination Conference (SADCC), which was formed in 1980 with the objective, *inter alia*, to lessen the region’s economic dependence on apartheid South Africa, but also on the industrialised states of the North. The original members were Angola, Botswana, Lesotho, Malawi,

Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia and Zimbabwe. Namibia joined after independence in 1990, followed by South Africa in 1994. The most recent members to join are Mauritius (1995), and Seychelles and the Democratic Republic of Congo (1997). Up and until 1992, SADCC's institutions were based on a *Memorandum of Understanding* (1981) between the member states and it was therefore not a treaty bound organisation.

The SADCC initiative originated from within the former Frontline States (FLS) group. The latter was a political association, formed in the early 1970s to co-ordinate policies, particularly those pertaining to the liberation struggles against the white minority regimes in the region. Tanzania and Zambia were the original members, later joined by Angola, Botswana, Mozambique, Namibia and Zimbabwe. The latter's independence (as a more industrialised state) was seen as an opportunity to attract more foreign donor aid to the region. Hence the idea to organise a Southern African Aid Co-ordination Conference.

During the preparation for this conference at a meeting of the FLS in 1979, Mozambique suggested that a "mechanism" should be put in place for more formal co-operation around regional development issues after the conference, and particularly, for the creation of a transport network which would reduce dependence on South Africa.<sup>5</sup> These factors, and the perceived need to draw newly independent Zimbabwe into the

5. Apart from the region's transport dependence on South Africa, particularly the landlocked states (Botswana, Lesotho, Malawi, Swaziland, Zambia and Zimbabwe), states in the region are to various degrees reliant on South African imports, investment, and employment opportunities (mainly in the form of migrant labour). In addition, trade with the Northern industrialised countries is traditionally skewed in terms of a dependence on agricultural and primary products exports to earn foreign exchange (Mandaza and Tostensen, 1994:23-26).

fold, led to a declaration (*Southern Africa: Towards Economic Liberation*) by the leaders of the FLS (also signed by representatives of Lesotho, Malawi, Swaziland and Zimbabwe) on 1 April 1980, and the formation of SADCC (Mandaza and Tostensen, 1994:4-13).

The initial approach which was chosen to enhance economic co-operation between the member states was one of project co-operation and development co-ordination rather than market integration. Projects are based in the individual member-states and are largely dependent on foreign funding. The guidelines for the process which was to be followed to attain the regional objectives<sup>6</sup> of reducing economic dependence, establishing links between member states to move towards regional integration, the co-ordination of national and regional policies, and to promote international involvement in the economic liberation of the region are contained within the *Programme of Action* (1980).

The process which was initiated to increase co-operation and move towards integration can be described as functional. Member states submit projects which are nationally based (within specific sectors) but which must also contribute towards regional objectives. To this effect, member states were also allocated sectors to co-ordinate in which they were perceived to have a particular national interest, thus giving a state more of an incentive to effectively co-ordinate policies, strategies and priorities in the area for which it was given (regional responsibility). The responsibility for funding and implementing a project (ownership) is at the state level. At the regional level, SADCC/SADC, is responsible for ensuring that the

6. From the Lusaka Declaration (1 April 1980), *Southern Africa Toward Economic Liberation*, Development Objectives (Mandaza and Tostensen, 1994:116).

projects conform to regional objectives and criteria<sup>7</sup>, and for securing co-operation from international partners through the Annual Consultative Conferences (ACC)<sup>8</sup> (Mandaza and Tostensen, 1994:31-34).

A number of sectors and subsectors were agreed upon and allocated to the respective member states through the *Programme of Action*: for instance, Culture and Information (Mozambique), Energy (Angola), Food, Agricultural and Natural Resources (Zimbabwe), Human Resources Development (Swaziland), Industry and Trade (Tanzania), Mining (Zambia), Tourism (Lesotho), Transport and Communications (Mozambique), Livestock Production and Animal Disease Control (Botswana), Marine Fisheries and Resources (Namibia). South Africa (after joining in 1994) was allocated the Finance and Investment Sector. Member states fulfil their regional sectoral responsibilities through nationally based Sector Co-ordinating Units (SCU's) (Mandaza and Tostensen, 1994:73; DFA, 1996:12).

Because the initial project approach resulted in projects which were more in the national interest of member states<sup>9</sup> than

7. Sectoral policies must be supportive of regional objectives, they should contribute to the regional production of goods and services, should involve the private sector, must be co-ordinated and linked to other sectors, and be evaluated to determine progress. In 1987, criteria were adopted in the *Programme of Action* which were aimed at ensuring that projects promoted regional goals, were regionally prioritised and were "technically and economically feasible" (Mandaza and Tostensen, 1994:35-38).

8. The ACC's provide a forum where the member states and the "international co-operating partners" meet to evaluate performance and to chart out the course ahead based "on the principle of mutual benefit" (Mandaza and Tostensen, 1994:83). Traditionally, these partners have been the European Union, the Nordic countries, the Commonwealth, and the United Nations.

9. Malan (1998) points out the inefficiency of the project approach which led to the appointment of consultants (from Malawi, South Africa and Zimbabwe) to undertake a *Review and Rationalisation of the SADC Programme of Action*. The report by the consultants revealed that: "only 22 per cent by num-

in the interest of the region, by 1987 steps were being taken to ensure more efficient co-ordination between the sectoral policies of the member states (see footnote 7). Particularly, co-ordination which would lead to the enhancement of regional trade. The changes which were set in motion in South Africa in 1990, as well as the changing global political economy which stresses trade competitiveness, led to a shift in emphasis in SADCC's focus, from development co-operation to trade (and development) integration. This was the motive of the 1992 theme document *SADCC: Toward Economic Integration*, and given effect by *The Declaration and Treaty of the Southern African Development Community*, signed on 17 August 1992.

The **principles** underlying the treaty are: co-ordination of member state policies to attain "sustainable development", sovereign equality of member states, solidarity, peace and security, human rights, democracy and rule of law, equity, balance and mutual benefit. Article 5 of the treaty sets out the **objectives**:

- Achieve development and economic growth, alleviate poverty, enhance the standard and quality of life of the peoples of Southern Africa and support the socially disadvantaged through regional integration;
- Evolve common political values, systems and institutions;
- Promote and defend peace and security;
- Promote self-sustaining development on the basis of collective self-reliance, and the inter-dependence of member States;

---

ber and twelve per cent by monetary value of the portfolio meet the criteria of being immediately acceptable as SADC projects" (Malan, 1998:6). Furthermore according to Malan (1998:39): "Only about twelve to fourteen per cent of the total cost of the project portfolio is sourced within SADC, while donor funding amounts to approximately seventy per cent of the total funding secured for the current SPA."

- Achieve complementarity between national and regional strategies and programmes;
- Promote and maximise productive employment and utilisation of resources of the region;
- Achieve sustainable utilisation of natural resources and effective protection of the environment; and
- Strengthen and consolidate the long-standing historical, social and cultural affinities and links among the peoples of the region (DFA, 1996:2-3).

To achieve these objectives the treaty, Article, 22 (1), makes provision for the conclusion of number of **protocols** to “spell out the objectives and scope of, and institutional mechanisms for co-operation and integration.” Protocols are approved by the Summit and recommended by the Council (of Ministers) and must be ratified by the representatives (parliaments) of all the member states before they take effect. The following **areas of co-operation** are identified in Article 21(3):

- food security, land and agriculture;
- infrastructure and services;
- industry, trade, investment and finance;
- human resources, development, science and technology;
- natural resources and environment;
- social welfare, information and culture; and
- politics, diplomacy, international relations, peace and security (SADC, 1992).

To date a number of protocols have been recommended and accepted by the Summit of SADC: Transport, Communications and Meteorology; Shared Watercourse System Protocol; Energy, Trade, Illicit Drug Trafficking, Education and Training, and the Protocol on the Facilitation of Movement of Persons in SADC. The June 1996 Summit meeting in Gaborone (Botswana) also



recommended the institutionalisation of a separate SADC Organ on Politics, Defence and Security. The current institutions of SADC, as encompassed by the SADC Treaty of 1992, are shown in Figure 1. They include those institutions stipulated in the Treaty, as well as commissions, other institutions, and organs which the Summit can create “as the need arises” (Article 10, para 6).

The **Heads of State or Government (the Summit)** is “the supreme policy-making Institution of SADC.” The chair and vice-chair are elected from the member-states for an agreed period of time (three years). Decisions are made by consensus and are binding.

The **Council of Ministers** consists of one minister from each member state (usually the minister responsible for economics or finance) and meets once a year. The chair and vice-chair of the Council are appointed by the chair and vice-chair of SADC, respectively. The Council is *inter alia* responsible for defining and allocating sectorial areas of co-operation, approving policies, strategies and work programmes of SADC, and overseeing the implementation of SADC policies and its programmes. It also convenes the Annual Consultative Conferences with the international co-operating partners.

The **Secretariat** is the chief executive institution of SADC. It implements decisions made by the Summit and the Council and is responsible for the strategic planning and management of SADC programmes, financial and general administration. The Secretariat is headed by the **Executive Secretary**, who undertakes consultation and co-ordination with member states governments and other institutions, promotes co-operation with other organisations, and is responsible for diplomatic and other representations of SADC.

The **Standing Committee of Officials** consists of one permanent public official from each member state (ideally from finance or economic planning). It meets at least once a year,

and is responsible to the Council, to which it gives technical advice.

**National Contact Points** are located within ministries (usually Foreign Affairs) of member states and are responsible for the co-ordination between SADC and the member state, including the sector for which the member state is responsible. **Sector Contact Points** are located in the ministries responsible for specific sectors.

**Sectorial Committees of Ministers and Sectorial Committees of Officials** are regional committees consisting of the ministers and public officials of the various member states pertaining to a particular sector, for instance agriculture.

**Sector Co-ordinating Units (SCU)** are based in the member state responsible for the particular sector or subsector. The SCU is usually located in the ministry which is concerned with that sector. For example, South Africa, which is responsible for finance and investment has a Finance and Investment Sector Co-ordinating Unit (FISCU) which is located in the Department of Finance (DFA, 1996:12)).

To date, there are two **Sector Commissions**, viz. the Southern African Transport and Communication Commission (SATCC) and the Southern African Centre for Co-operation in Agricultural Research (SACCAR). Commissions are approved by the Summit and are formed to facilitate and integrate policies and programmes in assigned sectors (in this case, Transport and Communications and Agricultural Research and Training).

**The Tribunal** is constituted by the Summit which adopts a protocol circumscribing its powers and functions. It is meant to adjudicate on disputes which arise from the interpretation of the provisions of the SADC treaty.

The SADC **Organ on Politics Defence and Security (OPDS)** was instituted at a meeting of the Summit on 28 June 1996 in Gaborone, Botswana to replace the defunct FLS. According to

the *communiqué* issued at the time it functions at the Summit level, independently of other SADC structures.

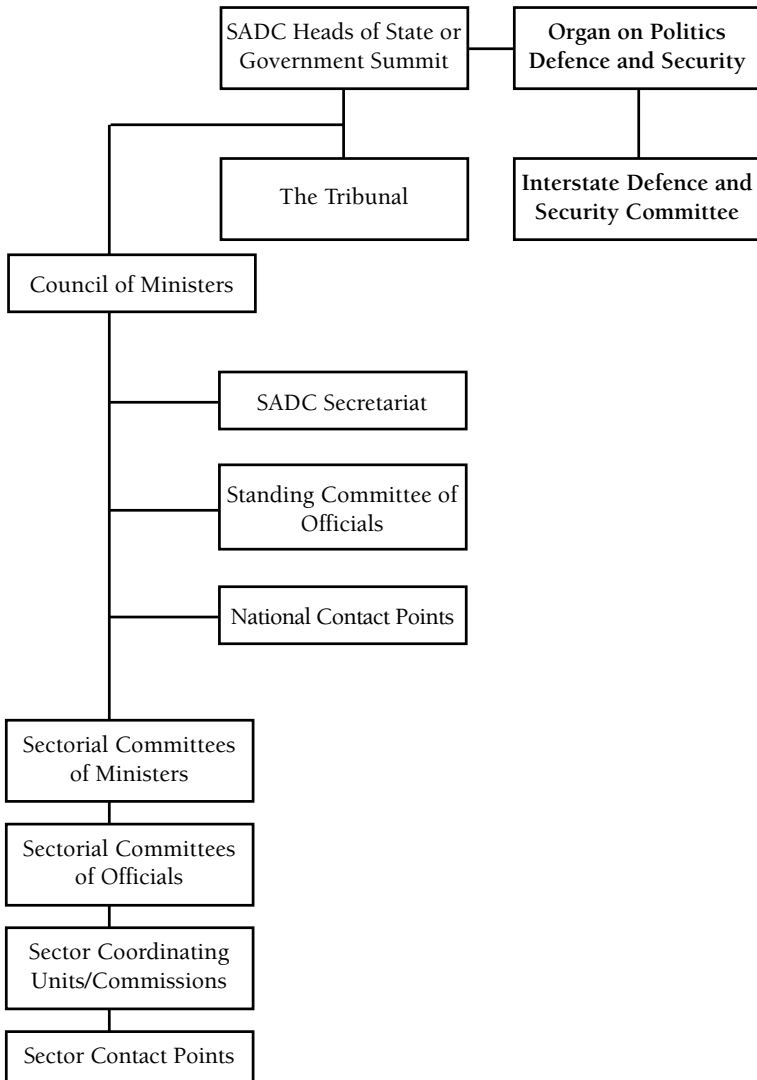
Currently, the **Inter-State Defence and Security Committee** (ISDSC) is the main operational arm of the Organ. The committee consists of a ministerial council and officials from the traditional security establishments of member states (defence, security and intelligence and is chaired on a rotational basis by the ministers of defence of member states (Cilliers, 1997:2).

The organ's principles allow for a broad conceptualisation of security which includes *inter alia* peaceful settlement of disputes, military intervention only when all other means have been exhausted, the attainment of regional peace, solidarity and security, and the promotion of regional economic development which takes into consideration equity, balance and mutual benefit. One of the objectives states that the Organ aims to "promote the political, economic, social and environmental dimensions of security." (<http://www.sadc-usa.net/reference/protocol/organ.html>, 2 April 1998).

## Challenges and Problems

The major challenges and problems which SADC faces are related to South Africa's role in the region, the ambitious goals which the organisation has set itself, and the need to bring material benefits to the (regional) urban unemployed and the (regional) rural communities which find themselves on the fringes of the formal economy. In this section I start off by highlighting some challenges and then focus on South Africa's material capabilities (production and trade) *vis-à-vis* the rest of the region. As will be shown below, South Africa's overwhelming regional economic dominance (being one aspect of its regional hegemony), poses a problem of major proportions for the goal of integration based on "equity, balance and mutual benefit." My

Figure 1: SADC Organigram



(Source: Derived from Van Aardt, 1997:29-30)

analysis below is informed by the theoretical premises set out in the first section of the paper.

One of the first challenges for SADC is the building (not just creating) of regional institutions to which the member states are prepared to relinquish some sovereignty. Currently, the organisation is a mixture of decentralisation (the legacy of the project based approach favoured by SADCC) and the more centralised or regional approach to development and trade integration which underlies the principles and objectives of the SADC. The latter is evident in the number of ambitious (draft) protocols which have been accepted by the Summit to speed up regional integration<sup>10</sup>. It is also evident in the political-economic objectives and principles set out in the SADC treaty (see above).

As will be recalled (footnote 9), the vast majority of “regional” projects (nearly 500, costing \$US 8 500) do not meet regional criteria. This fact, and the complex system of SCU’s, working groups and technical committees led to the appointment of the consultant team to review the SPA. Its recommendations envisage a total revamp and streamlining of the current institutions to reflect more of a private sector input, the creation of national SADC committees and regional directorates who focus on the promotion of and co-ordination of integration policies in only five fields. It also recommends the rationalisation of the SADC Secretariat. The reception so far, seems to have been less than enthusiastic (Malan, 1998:6-8, 39). This could be attributed to the reaction of entrenched interests build up over many years, but it

10. For instance the Draft Protocol on the Free Movement of Persons in the SADC Region (1995) which was, after a lukewarm reception by South Africa, changed to the Draft Protocol on the Facilitation of Movement of Persons in the SADC (1997). Then there is also the Draft Protocol on Trade in the SADC Region (1996), which aims to establish a Free Trade Area (FTA) within eight years of ratification by 75% of the member states. So far, only three member states have ratified the Protocol.

is also an indication of an unwillingness among the governments of member-states (notwithstanding the provisions of Article 23<sup>11</sup>) to “open up” SADC to the input from NGO’s and civil society, and to take steps which can address the current imbalance between the interests of the member-states and regional interests.

A further example illustrates the “sovereignty” or “decentralisation” challenge which SADC will have to address. Currently, as embodied within the principles and objectives of SADC and the SADC OPDS the organisation has political and economic objectives and has chosen to adopt a broad conceptualisation of security which acknowledges the various dimensions and the fact that threats can also originate from within member states<sup>12</sup>.

The example relates to a non-traditional security issue which has originated from within Zambia. The issue revolves around the way in which the former president of Zambia (Kenneth Kaunda) was prohibited from participating in recent elections on the grounds that he was not a Zambian citizen. Criticism by the Zambian press was followed by the harassment and arrest of journalists. After a botched attempted coup attempt by a jun-

11. Article 23 (1) states that: “In Pursuance of the objectives of this Treaty, SADC shall seek to involve fully, the peoples of the Region and nongovernmental organisations in the process of regional integration.”

12. It will be recalled that among the principles underlying the treaty and in accordance with which member states must act is “human rights, democracy, and the rule of law. Furthermore the objectives of OPDS (the SADC institution created to deal with security) include; safeguarding regional development against the (internal) breakdown of law and order, (external) inter-state conflict, and external aggression; developing a common foreign policy and promoting common political values; mediate in inter-state and intra-state disputes; promote the development of democratic institutions; promote peace-making and peace-keeping; develop a collective security capacity and promote peace-keeping and peace-keeping; and to promote the political, economic, social and environmental dimensions of security. As can be seen these objectives include traditional (political) and non-traditional security (development, economic, social, environmental) issues.

ior military officer (October 1997), Kaunda was accused of involvement and arrested. He was later released.

These events which could be addressed in terms of the principles and objectives of both SADC and the OPDS have received scant attention from the organisation. In fact, critical comments by the current chair of SADC (President Nelson Mandela) were not (publicly) endorsed by the member states. This unwillingness to act in terms of the principles and objectives of the organisation has been criticised at the first meeting of the Southern African Human Rights Non-Governmental Organisation Network (SAHRINGON) on 23 February 1997, and also by the Zambian press. In an editorial *The Post of Zambia* (3 March 1998) lambastes SADC for its inactivity and warns that "For SADC to regain and retain its credibility and be seen as a useful organisation it will need to address issues like this one straight on."

Although one needs to acknowledge that SADC is not a fully evolved supranational regional organisation, the fact is that it has (ambitiously) adopted the principles and objectives of one, and because of this its policies will be evaluated accordingly.

A second challenge relates to how the organisation will resolve the perceived "clash" (cf. Malan, 1998) between the political and economic (development) goals of SADC within one security institution (OPDS). In addition there is currently a heated debate going on as to the legal status of the Organ, which is supposed to function at the Summit level as well as independently of other SADC structures. South Africa, the current chair, maintains that in terms of Article 10 of the SADC Treaty<sup>13</sup> there can be no separate Summit with a separate chairperson. On the other hand, Zimbabwe, which holds the chair of the OPDS,

13. Specifically, that "the Summit...shall be the supreme policy-making Institution of SADC; that it will "be responsible for the overall policy direction and control of the functions of SADC; and that it "shall decide on the creation of commissions, other institutions, committees and organs as the need arises."

maintains that in terms of the example of the former FLS it is possible for the Organ to operate as a separate Summit on a “flexible and informal” basis (Malan, 1998:15-16).

With respect to the possibility for the OPDS to embrace a broad approach to security a leading and influential South African based security think tank (the Institute for Security Studies) earlier supported such an approach and advocated the involvement of non-state actors (“NGO’s, academics and other informed representatives of civil society”) through the establishment of an Institute for Democracy and Human Rights. Its task would be to provide information and support to the SADC security structure (Malan and Cilliers, 1997). However, in a recent monograph Malan (1998), citing as reasons the disagreement on the status of the OPDS and instability in the Democratic Republic of the Congo, Angola, Kenya, the Central African Republic and Zambia, argues for a “divorce” between “economic” issues and security concerns (p.32) or “security” from “economic development and integration” (p.37). Instead a separate treaty is suggested “...establishing something like a ‘Southern African Union’ which would act as the principal forum for security discussions” (p. 36).

At this stage one can only wonder at what brought about such an extreme *volte face*. In the meantime a decision has been made by the SADC Heads of State or Government (Maputo, 3 March 1998) to again look at the legality as well as the nature of OPDS. The point which they will need to bear in mind is that security and economic development in the region are directly linked. Most security issues (migration, arms smuggling, drug trafficking, organised crime, and poverty) in the region originate from within, and while they may lead to spill-over into neighbouring states, they are linked to development and the meeting of material needs.

In terms of a Coxian approach this requires us to take a “bottom up” and “top down” look at the production relations within the region and within the individual member states of SADC.



The region consists of social forces related to production (capital and labour) (bottom), states, and is incorporated within a world order (top). The focus on social forces related to production does not undermine the notion of a broader conceptualisation of security, because most of the non-traditional security issues (for example, migration) are the result (in terms of being excluded or marginalised) of the power configurations between labour, capital and the state, and how they are incorporated within the contemporary world order.

The challenges which have been identified above will have to be addressed within the context of South Africa's regional political-economic hegemony. In the last part of this paper I illustrate South Africa's regional trade dominance and the importance of the regional market as an outlet for its manufactured products. In this respect I disagree with Lieberman (1997:95) when he says that "...non-African capital *and markets* (own emphasis) are of greater significance" for South Africa. I do agree with him, however, when he argues that South Africa uses the SADC as a "cloak" to promote its own interests. This regional hegemony can be explained in Gramscian terms.

Table 1 lists a number of economic indicators for the SADC member states (with the exception of the Democratic Republic of the Congo and the Seychelles). South Africa's GDP is an enormous 77% of the region's GDP, and 44% of Sub-Saharan Africa's GDP. It also accounted for 68% of the region's exports in 1994. In terms of population it accounts for approximately one third of the region's total and its economy is nearly 3.5 larger than the rest of the listed SADC states combined. Important to take note of as well is the proportion of total imports South Africa makes out for Botswana (85%), Lesotho (88%), Malawi (47%), Namibia (90%) and Swaziland (94%). Except for Malawi, all these states are members (with South Africa) of the Southern African Customs Union (SACU) and SADC (Ahwireng-Obeng and McGowan, 1998:20-21).

Table 1: SADC Countries: Economic Indicators\*\*

Country	Area km <sup>2</sup> 1995	Population 1995 mil.	Total GDP 1994 \$US bil.	1994 GDP in manufac- turing %	Exports 1994 \$US mil.	Value of imports from main supplier as % of total imports 1990-93
Angola	1 246 700	10,5	9,0	2	2 995	Portugal (53%)
Botswana+	581 730	1,4	4,0	4	1 845	South Africa (85%)
Lesotho+	30 355	2,0	0,9	17	134	South Africa (88%)
Malawi	118 484	9,8	1,3	14	325	South Africa (47%)
Mauritius	2 040	1,1	3,4	22	1 347	France (27%)
Mozambique	801 590	18,1	1,5	..	13	South Africa (27%)
Namibia+	824 258	1,6	2,9	9	1 321	South Africa (90%)
South Africa+	1 223 201	45,1	121,9	23	25 000	Germany (16%)
Swaziland+	17 364	1,0	1,0	46	343	South Africa (94%)
Tanzania	945 087	28,7	3,4	8	519	Saudi Arabia (11%)
Zambia	752 618	9,4	3,5	23	1 075	South Africa (22%)
Zimbabwe	390 759	11,1	5,4	30	1 775	South Africa (24%)
SADC Total	6 934 196	139,4	158,2	19,8*	36 692	South Africa
South Africa as percent of SADC of SSA	17,6% 7%	32,4% 5%	77,0% 44,0%	NA NA	68,1% 42,3%	NA NA

Permission to use table granted. Compiled by Ahwireng-Obeng and McGowan (1998) from various sources.

\*\* At the time of the compilation of this table the Democratic Republic of Congo and Seychelles had not yet been accepted as members of SADC.

\* = SADC Average; .. = Not Available; NA = Not Applicable; + = SACU Member.

Table 2 shows the importance of the region (first SACU and then SADC) as an outlet for South African exports and shows that out of South Africa's top ten exports markets, five are located in Southern Africa. This is an important point to take note of, as it is commonly believed that South Africa's major trading partners are still all located among the industrialised states of the North. Moreover, South Africa's trade balance with the states in the region is highly favourable (including Mozambique and Zambia which rank nr. 17 and 20 respectively, R19.5 billion), whereas its trade balance with Northern states is negative (R23,2 billion) (Ahwireng-Obeng and McGowan, 1998:68).

Rank	Country	Exports	Country	Imports
1	United Kingdom	8 642,4	Germany	16 656,2
2	United States	6 544,1	United States	11 860,6
3	Japan	5 720,2	United Kingdom	10 943,6
4	Germany	5 333,4	Japan	9 922,5
5	Namibia*#	5 125,4	Iran	4 377,2
6	Botswana*#	4 822,4	Italy	4 045,8
7	Zimbabwe#	4 240,8	France	3 804,2
8	Switzerland	3 825,9	Taiwan+	3 252,9
9	Swaziland*#	3 366,0	Switzerland	2 398,4
10	Lesotho*#	3 219,3	Netherlands	2 315,2

Permission to use table granted. Compiled from various sources by Ahwireng-Obeng and McGowan (1998).

\* Member of Southern African Customs Union (SACU), data are for 1994.

# Member of the Southern African Development Community (SADC).

+ Classified by the US Department of Commerce as a 'Big Emerging Market'.

Table 3 shows a detailed breakdown of South Africa's trade balances with SACU, SADC and the rest of Africa. SADC member states bought 89.5% of South Africa's exports to Africa in 1995 and accounted for 92% of South Africa's trade surplus with the rest of Africa. As can be seen, however, it is the members of SACU which make up the majority proportion (63%) of South Africa's regional exports. It is of particular importance to note the growth (31% in 1996, 48% in 1995, and 27% in 1994) and nature (semi-manufactured and manufactured goods) of South Africa's exports to the region. Africa and specifically Southern Africa takes nearly 30% of South Africa's manufactured products and makes it the market where it is most competitive (Ahwireng-Obeng and McGowan, 1998:11-12).

In terms of Cox's framework one would expect to find a link/incorporation between the dominant social forces (manufacturing capital with global links and their established labour force) in member-states of the SADC and the global order. Furthermore, one would also expect to find that the hegemonic order in the region reflects the ideas/ideology (free trade and market competitiveness) of the global order. For instance, through its connection with global institutions such as the IMF (for those member-states who have implemented structural adjustment programmes, e.g. Zimbabwe, Mozambique and Zambia).

Hegemony (in the Gramscian sense), it will be recalled, does not depend on coercion but on consensus. The question of whether South Africa is a "partner or hegemon"<sup>14</sup> can therefore be turned around. In order to maintain a hypothetical regional hegemonic order, South Africa would have to be a partner and/or acquire partners in the region. Partners are acquired by mak-

14. See Ahwireng-Obeng and McGowan (1998).

Table 3: South Africa's Trade Balances with SACU, SADC and the Rest of Africa, 1994 and 1995*					
Country/ Grouping	Exports to (R '000)		Imports from (R '000)		Balance (R '000)
	1994	1995	1994	1995	
Botswana	4 686 951	4 822 388	264 089	402 421	4 419 967
Lesotho	3 473 269	3 219 229	102 175	139 330	3 079 899
Namibia	4 618 690	5 125 400	1 364 160	1 525 100	3 600 300
Swaziland	2 627 415	3 365 977	987 400	1 159 746	2 206 231
(1) SACU Total	15 406 325	16 532 994	2 717 824	3 226 597	13 306 397
Angola	311 835	409 750	16 891	3 593	406 157
Malawi	622 044	663 979	185 221	206 651	457 328
Mauritius	541 318	670 150	15 145	38 019	632 131
Mozambique	1 406 776	1 839 923	91 931	122 800	1 717 123
Tanzania	183 233	566 667	15 856	16 623	550 044
Zambia	1 158 676	1 301 610	103 890	95 428	1 206 182
Zimbabwe	2 459 400	4 240 838	1 021 599	992 539	3 248 299
(2) Non-SACU SADC Total	6 683 282	9 692 917	1 450 533	1 475 653	8 217 264
(3=1+2) SADC Total	22 089 607	26 225 911	4 168 357	4 702 250	21 523 661
(4) Rest of Africa	1 948 675	3 078 944	903 495	1 217 821	1 861 123
(5=3+4) Total Africa	24 038 282	29 304 855	5 071 852	5 920 071	23 384 784

Permission to use table granted. Compiled from various sources by Ahwireng-Obeng and McGowan (1998).  
 \* For Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland the data are for 1993 and 1994.

ing concessions (giving rewards) and building institutions which espouse ideas and values (a universalist language) which is acceptable to and incorporates subordinate social forces/states. To illustrate how this might work in the region we need to return to the concept historical structure, the notion of ideas, material capabilities and institutions, and the “fit” which is required between them to ensure a hegemonic order.

One aspect of South Africa’s material capabilities (in terms of production and trade) *vis-à-vis* the region are well documented. In fact, the region (first, the SACU members, then the rest of the SADC) has become the main export market for South Africa’s manufactured products (Ahwireng-Obeng and McGowan, 1997; Davies, 1997:117-118). When it comes to ideas, the universalist language (values and ideas) in which South Africa’s regional agenda is couched (“equity”, “mutually beneficial”, “non-hegemonic” and “for the good of the region”) are crucial to establish a climate of consensus. These ideas, specifically the notion of mutually beneficial trade and co-operation which takes cognisance of developmental needs are also reflected in and supported by SADC as an institution. My contention would be, however, that this “universalist” language hides a very real hegemonic order of the Gramscian type. Moreover, it is a regional order which replicates the ideas/ideology of the current global hegemonic order.

South Africa can (as the political-economic hegemon) afford to open its market to regional trade (with reservations expressed by traditionally protected sectors of the economy such as textiles).<sup>15</sup> Like Britain in the nineteenth century and the USA (between 1945-1975), a regional economically dominant state is in favour of liberalisation *vis-à-vis* those states which

15. In fact, South Africa as a “goodwill gesture”, has recently suggested the scrapping of tariffs on 60% of industrial and agricultural products from the SADC region with effect from 1 January 1999.

are receptacles for exports, but do not have the productive capacity to compete in the market of the hegemon. Furthermore, a number of states in the region have already opened their markets to extra-regional trade (the result of IMF SAP's). Lastly, regional free trade is in the interests of (specifically) those sections of South African capital and labour who are globally integrated and connected. The universalist language (regional equity and development) which is used in SADC documents is there to compensate (reward) the subordinate/marginalised social forces: non-established labour (non-commercial agriculture and the urban unemployed) and some sectors of local manufacturing capital (specifically in the peripheral SADC states).

It is my contention that the major problem for future regional relations lies in the exclusion of these marginalised (subordinate) social forces. They are not part of the dominant social forces which make up the present society-state-regional complex and are therefore a potential area of tension and transformation within the current historical structure.

## References

- BOOTH, Ken. "A Security Regime in Southern Africa: Theoretical Considerations." *Southern Perspectives*, no. 30. Bellville. Centre for Southern African Studies, 1994.
- BOOTH, Ken and VALE, Peter. "Critical Security Studies and Regional Insecurity: The Case of Southern Africa" in Keith Krause and Michael Williams (eds.). *Critical Security Studies*. Minneapolis. University of Minnesota, 1997.
- BOOTH, Ken and VALE, Peter. "Security in Southern Africa: After Apartheid, Beyond Realism", *International Affairs*, Vol. 71 (2) (April, 1995).
- CARIM, Xavier. "Critical and Postmodern Readings of

Strategic Culture and Southern African Security in the 1990s”, *Politikon*, Vol. 22 (2) (December, 1995).

- CILLIERS, Jakkie. “The Evolving Security Architecture in Southern Africa”, *Africa Insight*, Vol. 26 (1) (1996).
- COX, Robert. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10 (2) (1981).
- COX, Robert. “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method”, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 12 (2) (1983).
- COX, Robert. *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York. Columbia University Press, 1987.
- DAVIES, Robert. 1992. “Emerging South African Perspectives on Regional Cooperation and Integration after Apartheid”, *Transformation*, No. 20 (1992).
- DAVIES, Robert. “Approaches to Regional Integration in the Southern African Context”, *African Insight*, Vol. 24 (1) (1994).
- DAVIES, Robert. “Promoting Regional Integration in Southern Africa: An Analysis of Prospects and Problems from a South African Perspective” in Larry Swatuk and David Black (eds.). *Bridging the Rift: The New South Africa in Africa*. Boulder. Westview, 1997.
- Department of Foreign Affairs. Draft Discussion document on a Framework for Co-operation with the countries in the Southern African Region. Occasional Papers no. 1/96. Pretoria. DFA, 1996.
- du PISAN, André. “Security and Peace in Post-Apartheid Southern Africa”, *International Affairs Bulletin*, Vol. 16 (3) (1992).
- HULL, Adrian. “Rational Choice, Security, and Economic Cooperation in Southern Africa”, *Africa Today*, No. 43 (1996).



- KEET, Dot. "International Players and Programmes for - and against - Economic Integration in Southern Africa." *Southern African Perspectives*, no. 36. Bellville. Centre for Southern African Studies, 1994.
- LEISTNER, Erich. "Considering the Methods and Effects of Regional Integration" in Greg Mills et al. (eds.). *South Africa in the Global Economy*. Johannesburg. South African Institute of International Affairs, 1995.
- LIEBERMAN, Evan Scott. "*Organisational Cloaking in Southern Africa: South Africa and the SADC after Apartheid*", *Transformation*, Nr. 34 (1997).
- MAASDORP, Gavin. "The Future Structure of Regional Trade Integration and Development Cooperation in Southern Africa", *Africa Insight*, Vol. 24 (1) (1994).
- MALAN, Mark and CILLIERS, Jakkie. "SADC Organ on Politics, Defence and Security: Future Development." *Institute for Security Studies Papers*, no. 19. Halfway House. Institute for Security Studies, 1997.
- MALAN, Mark. "SADC and Subregional Security: Unde Venis et Quo Vadis?", *ISS Monograph Series*, no. 19 (February, 1998). Halfway House. Institute for Security Studies, 1998.
- MANDAZA, Ibbo and TOSTENSEN, Arne (edited by Emang M. Maphanyane). *Southern Africa: In Search of a Common Future*. Gaborone. SADC, 1994.
- MARTIN, William. "Region Formation under Crisis Conditions: South vs Southern Africa in the Interwar Period", *Journal of Southern African Studies*, Vol. 16 (1) (March, 1990).
- MILLS, Greg. "The History of Regional Integrative Attempts: The Way Forward?" in Greg Mills et al. (eds.). *South Africa in the Global Economy*. Johannesburg. South African Institute of International Affairs, 1995.
- NEUFELD, Mark. *The Restructuring of International Relations Theory*. Cambridge. Cambridge University, 1995.

- SWATUK, Larry. "The Environment, Sustainable Development, and Prospects for Southern African Regional Cooperation" in Larry Swatuk and David Black (eds.). *Bridging the Rift: The New South Africa in Africa*. Boulder. Westview, 1997.
- THOMPSON, Lisa. "Beyond Borders and Between States: (Re)visions of Development and Security in International Relations - A Southern African Perspective." *Southern African Perspectives*, no 48. Bellville. Centre for Southern African Studies, 1995.
- TSIE, Balefi. "States and Markets in the Southern African Development Community (SADC): Beyond the Neo-Liberal Paradigm", *Journal of Southern African Studies*, Vol. 22 (1) (March, 1996).
- VALE, Peter. "Backwaters and By-passes: South Africa and 'Its' Region" in Larry Swatuk and David Black. (eds.). *Bridging the Rift: The New South Africa in Africa*. Boulder. Westview, 1997.
- VALE, Peter and DANIEL, John. "Regional Security in Southern Africa in the 1990s: Challenging the Terms of the Neo-Realist Debate", *Transformation*, No. 28 (1995).
- VALE, Peter. "Regional Security in Southern Africa", *Alternatives*, Vol. 21 (3) (1996).
- van AARDT, Maxi. "In Search of a More Adequate Conceptualisation of Security for Southern Africa: Do We Need a Feminist Touch?", *Politikon*, Vol. 20 (1) (June, 1993).
- van AARDT, Maxi. "Back to the Future?: Women and Security in Post-*Apartheid* Southern Africa", *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 17 (2) (November, 1995).
- van AARDT, Maxi. "The Emerging Security Framework in Southern Africa: Regime or Community?", *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 19 (1) (May, 1997).
- Van NIEUWKERK, Anthoni. "Big or Small, Open or Closed?: A Survey of Views on Regional Integration" in Greg Mills et

ANTHONY J. LEYSENS

- al. (eds.). South Africa in the Global Economy. Johannesburg. South African Institute of International Affairs, 1995.
- WALLERSTEIN, Immanuel. The Capitalist World-Economy. Cambridge. Cambridge University, 1979.
  - WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Reading, MA. Addison-Wesley, 1979.

# Conclusión

*Alejandro A. Coronel y Marcelo J. de los Reyes*

**L**a situación político-institucional africana de comienzos del tercer milenio no se diferencia en demasía de la situación de 40 años atrás.

Ha pasado ya una década desde lo que muchos llaman la segunda independencia africana. El resultado de este proceso de democratización ha sido, cuanto menos, errático y variado.

A pesar de ello, las circunstancias, los cambios y los actores intervinientes han sido bastante homogéneos. Lo que se puede observar es que tanto en el sector externo, como en el interno y en lo económico hubo, a fines de los ochenta y principios de los noventa, una fuerte confluencia de cada uno de estos ámbitos hacia una apertura política que confluyen en el fin de los regímenes que mantuvieron una política de expoliación y dieron como resultado el reinicio de la democratización de las sociedades, proceso que había quedado trunco desde los primeros años de la experiencia poscolonial de los sesenta.

Si analizamos los factores externos el caso de Francia puede ser considerado caso testigo. El fin de la Guerra Fría y el nuevo orden mundial emergente permitieron que los ojos de las ex metrópolis y del resto de la comunidad internacional –donantes financieros en particular– pudieran ver, por un lado, las atrocidades de muchos líderes/dictadores financiados por ellas y sostenidos técnica, militar, política y económicamente y por otro, la ineficiencia de los créditos para el desarrollo, los cuales terminaban de hecho siendo el medio para ejercer y mantener un sistema político de tipo patrimonialista, prebendista y corrup-

to, lo que incluye también el engrosamiento de las cuentas bancarias en el extranjero de los líderes de estos estados.

Podríamos decir entonces, que la caída del bloque soviético como amenaza real –ideológica, estratégica y militar– actuó como el verdadero catalizador para que lo que muchos sabían y toleraban como el “mal menor” fuera reemplazado por algo “mejor”. La *Baule Francophonique* de junio de 1990 fue un ejemplo emblemático de todo este proceso. Sin embargo, la modificación de las políticas de las ex metrópolis y de la presión de la comunidad financiera donante poco efecto hubieran tenido sin la complementación de los esfuerzos por parte de las sociedades africanas.

Pero para analizar la participación de las sociedades africanas en este proceso de apertura y consolidación democráticas y trazar algunas perspectivas, podemos hacerlo desde dos enfoques complementarios: qué piensa, cómo concibe al concepto ‘democracia’ el ciudadano común y cómo el entretejido de la comunidad organizada, es decir la sociedad civil, contribuyó y contribuye a fortalecer la vida institucional democrática.

Es de suma importancia el análisis acerca de cuál es la concepción de ‘democracia’ por parte de la ciudadanía de los diferentes estados africanos. Así, ese concepto fue subagrupado en dos conteniendo, por un lado a todas aquellas referencias/concepciones que estuvieran ligadas a cuestiones de naturaleza política –libertad de expresión, de voto, de reunión, por nombrar sólo algunos– y por otro, todas aquellas que vincularan a la democracia con la demanda por mejoras en las condiciones materiales de vida, es decir, de naturaleza económica.

Con respecto al primer enfoque, los números expresados para Sudáfrica y, sobre todo, para algunos otros países como Zambia y Ghana, muestran dos cuestiones de suma relevancia. En primer lugar, las muestras indican que hay una mayor proporción de aquellos que vinculan a la democracia con contenidos netamente políticos que los que la vinculan con lo económico. En

## CONCLUSIÓN

segundo lugar, que el sistema democrático es mayoritariamente aceptado como el sistema bajo el cual vivir, aun bajo situaciones económicas que no sean las esperadas por las mayorías.

Estos dos puntos sí pueden ser considerados como variables altamente condicionantes para el futuro democrático del continente. Si bien el continente africano se sigue debatiendo entre avances y retrocesos de la consolidación democrática aun a una década de haber comenzado, estos altos niveles de compromiso de la ciudadanía marcan que, más allá de los desempeños de los distintos gobiernos democráticos, en aquellas sociedades que han experimentado las libertades civiles y políticas, muy difícilmente se pueda volver al pasado. En verdad, aquellos países que siguen bajo una situación de irresolución o disolución institucional son, en una brumadora mayoría, quienes no han experimentado un proceso de transición democrática. Como ejemplos podemos citar a la actual República Democrática de Congo –ex Zaire–, Angola, Somalia, Costa de Marfil y también, dentro de las particularidades del caso, Liberia, Sierra Leona, Rwanda y Burundi.

Sin embargo países como Namibia, Malawi, Tanzania, Zambia, Mozambique, Kenya, Senegal, Ghana, Guinea y Sudáfrica muestran que, aún en fase de consolidación democrática, los desafíos planteados por los gobiernos democráticos se ubican más en términos de mejorar y/o superar sus propios obstáculos –esto es, combatir los altos niveles de corrupción estatal, mejorar las prestaciones de servicios tanto en calidad como en asegurar accesos básicos de los mismos a las mayorías postergadas– que en demostrar que es mejor que otros sistemas que pudieran presentarse como alternativos o al menos capaces de desafiar al sistema democrático.

Sin pretender hacer de “futurólogos”, podemos admitir que, a diferencia de otros tiempos, la democracia y las libertades políticas y civiles tienen altas probabilidades de consolidarse en aquellos países que hoy gozan de la misma. Como contraparti-

da, aquellos países que hoy se rigen bajo sistemas autoritarios – en cualquiera de sus manifestaciones– parecieran tener hoy menos probabilidades de realizar un viraje o retorno hacia la democracia que hace una década. Pareciera mostrarse una tendencia dentro de la comunidad internacional, no sólo a desinteresarse por la región sino lisa y llanamente a abandonarla a su suerte.

Así, las misiones de paz como la de ECOWAS en Sierra Leona o la desplegada en la República Democrática de Congo para sostener a Kabila, nos marcan una tendencia en este sentido. Una primera visión nos marca que muy difícilmente puedan los Estados democráticos africanos ayudar a la defensa, instauración y/o consolidación democráticas cuando se encuentran, a menudo, superados por sus propios asuntos internos.

De esta manera, el riesgo de esos países no es tanto el de llegar al modelo nigeriano de gobiernos militares con breves períodos democráticos sino el de seguir el camino de Somalia, donde el concepto de Estado, hoy por hoy, es simplemente una entelequia plasmada en los planos cartográficos.

Pareciera ser entonces que, una vez más, gran parte del futuro de una cantidad de países depende lisa y llanamente de las decisiones de la comunidad internacional. En la medida en que estos países puedan mostrar alguna importancia regional y/o internacional –situación cada vez más improbable en este escenario globalizado–, los destinos de estos Estados pueden contar con alguna chance de sobreponerse al estado de anarquía actual; caso contrario, serán objeto de estudio de un nuevo proceso politológico: la disolución del Estado, no para formar entidades supranacionales sino para desvanecerse en la nada.

Ahora bien, estas influencias externas e internas, tomadas como las actitudes y conceptos democráticos sostenidos por los ciudadanos, serán incompletos si no analizamos la conformación de la sociedad civil.

## CONCLUSIÓN

A este respecto, y siguiendo una noción general de sociedad civil entendida como ese entretejido conformado por encima del individuo pero por debajo del nivel estatal, es dable destacar que las sociedades africanas se enfrentan a un doble desafío. Por un lado, el de introducir las redes sociales en la relacional Estado-Sociedad-Individuo.

Efectivamente, el auge de los gobiernos autoritarios hizo que el ciudadano africano desistiera de conformar una sociedad civil fuerte para hacerlo frente al Estado y a sus dirigentes ambiciosos e inescrupulosos, pero no pudo evitar que el individuo africano constituyera una extensa red social y económica que le permitía subsistir ante un estado predador.

La utilización de términos como **ciudadano** e **individuo** no es azarosa; denota la intención de los seres humanos para construir dentro o fuera del Estado, a pesar de él.

Esto último fue lo que aconteció en el África poscolonial. Se conformó una red social que trató por todos los medios de subsistir, crecer y evolucionar completamente por afuera del alcance del Estado, que tejió la contención de una sociedad rural expoliada alimentando en lo económico, una economía que Hyden llama de *affection*<sup>1</sup>, la cual era regulada por leyes totalmente diferentes a las de la teoría del mercado.

1 Hyden utiliza el concepto de economía de '*affection*' para describir el hecho de que el concepto de gobierno debe trascender la dicotomía Estado-Mercado, brindándole la misma importancia a los factores endógenos e informales de la producción que a los exógenos y formales. Es justamente el estudio de estas formas endógenas de producción lo que muestra una forma de producción que da surgimiento a actividades económicas que involucran lazos personales y afectivos con sus comunidades y obligaciones religiosas. Esta economía no es igualitaria pero la diferencia entre ricos y pobres se da en quién tiene más que el otro, no en el dominio de los medios de producción como en el caso de las sociedades capitalistas. Asimismo, las relaciones sociales en esta economía están determinadas por una lógica que sirve para alcanzar la seguridad y la recompensa mutua, acorde a específicos criterios de niveles de desempeño. El principal comportamiento social es la solidaridad.



Por lo tanto, el primer desafío no pasa por construir de la nada sino por incorporar a lo que, por años, creció huyendo del alcance del Estado, como una instancia intermedia en la relación Estado-Ciudadano. La capacidad para construir redes intermedias por parte de los africanos ha quedado más que demostrada.

El segundo de los desafíos antes enunciados es el de consustanciar a estas redes sociales que conforman la sociedad civil, de valores comprometidos y acordes a la democracia. Será, entonces, este compromiso del conjunto social con este estilo de vida y de gobierno democráticos, los que actuarán como resistencia para todo intento por reinstaurar gobiernos autócratas.

Ahora bien, siguiendo la asociación más arriba utilizada entre democracia y valores políticos y/o económicos, nos resta hablar sobre estos últimos. Pareciera ser que hoy por hoy el pobre desempeño económico de las nuevas democracias africanas no logra restar en la misma magnitud de los valores políticos.

En otras palabras, podríamos decir que, afortunadamente y en términos generales, todavía no hay una fuerte asociación entre apoyo al sistema democrático y desempeño económico.

La situación de marginalidad que Africa ocupa en el comercio internacional, su rol de proveedor de *commodities* –alimentos o minerales– que siguen sufriendo una caída en los términos del intercambio, el peso de la deuda externa, países sin escala de producción y Estados con las arcas absolutamente vaciadas por los gobiernos autoritarios anteriores, son condiciones extremadamente duras como para que en el corto plazo puedan revertirse estos desequilibrios.

El alivio de la deuda externa – o de parte de ella– de los países más pobres por parte de los acreedores ricos con motivo del Jubileo 2000, actúa sólo en lo contable, ya que esos países son tan pobres que en verdad esta quita no implica otra cosa que

## CONCLUSIÓN

seguir siendo inviables y continuar endeudándose, sólo que a un ritmo menor. En otras palabras: es un acto simbólico que intenta ocultar la historia de despojo a la que fue y sigue siendo sometida el Africa toda.

Por otro lado, se ve improbable, en el corto y mediano plazo, la industrialización para la producción de bienes intermedios –mucho menos de capital o de punta– que actúen como potenciadores del desarrollo económico, de la incorporación a los mercados internacionales y de la participación con un nuevo rol en la sociedad globalizada.

Los procesos de integración tienden, entre otras cosas, a la conformación de bloques regionales que brinden esa dimensión de escala que la mayoría de los países no pueden adquirir por sí mismos.

Sin embargo, la unión de varios países pobres –por no decir pauperizados– no hace que una región sea menos pobre *per se*. En tanto y en cuanto los países de las regiones sigan siendo competidores –no complementarios–, el comercio intra y extra regional no aumentará como en los casos de la Unión Europea o, en una medida más cercana a la realidad africana, como en el caso del Mercosur.

El caso de SADC (Southern African Development Community) podría mostrar una mejor perspectiva que el resto de las iniciativas integracionistas. Sin embargo el papel hegemónico de Sudáfrica hace que los desequilibrios en las balanzas de intercambios transformen a esta región en un apéndice de la producción de ese gran motor que es Sudáfrica.

Por último observaremos la relación entre Argentina y Africa. Los números nos muestran cabalmente que Africa tiene una importancia relativa para el comercio de nuestro país; pero la cuestión no debe pasar sólo por lo mercantil.

Primeramente nuestro país debe entender que ya es tiempo de que se avance estratégicamente en una perspectiva Sur-Sur

que, sin intentar reemplazar la relación con Europa y/o Estados Unidos, tenga un carácter complementario.

Si la regionalización es la respuesta que los Estados encuentran al ya consabido proceso de globalización, el Mercosur debería ver al SADC, bien como otro de los bloques con quien negociar, o bien como la próxima región con la cual ampliar su ámbito de operaciones transformando al Atlántico Sur en el nuevo eje o área de cooperación.

Para que esto sea posible será fundamental reconsiderar dos aspectos en lo que a nuestro país se refiere. En primera instancia, que se entienda definitivamente que, si efectivamente comprendemos el significado de la globalización, no podemos seguir relegando nuestros vínculos con vastas regiones de este escenario único a una mera entelequia, para lo que también será necesario comprender que por mínimo que sea el nivel de intercambio éste puede, y debe, reforzarse.

En segunda instancia, se hace necesario modificar la 'tradicional' postura argentina de ver a los países africanos pura y casi exclusivamente como 'muchos votos' en los foros internacionales.

Es menester para nuestro país una formulación de una fuerte política Sur-Sur que intente seriamente atenuar las diferencias entre un Norte que acumula más y más y que se va cerrando al resto del mundo con autosuficiencia y un Sur que no deja de ver cómo el futuro se presenta a manera de un tiempo en donde no hay lugar que ocupar ni rol que cumplir.

En otras palabras, el nuevo milenio se nos presenta como dos caras de una misma moneda. Este será, sin duda, el momento en que Africa cumplirá con el llamado "renacimiento africano" o sucumbirá como un agujero negro en el planeta. Verdaderamente, lo que se presenta como escenario probable es el de un continente subsumido en sus fatalidades, con la excepción de algunos países que logren evitarla, demostrando que Africa y su gente pueden encontrar respuestas democráticas a los proble-

## CONCLUSIÓN

mas autoritarios que propios y ajenos sembraron durante tanto tiempo.

Pero si una de las caras de esa moneda es la del restringido renacimiento africano, la otra se refiere a nuestro país. Sin pretender enunciar “la” solución o “la estrategia global” a formular, es necesario entender que si deseamos trascender más allá de nuestra importancia periférica actual, debemos llevar a cabo cambios importantes en nuestra relación con el resto de la comunidad internacional, lo que debe incluir a nuestra relación con el continente africano.

En otros términos, si una de las caras del nuevo milenio es el deseado y postergado “renacimiento africano”, la otra, la que se refiere a nuestra relación con Africa y dentro de un marco Sur-Sur, no deberá ser otra que la del redescubrimiento africano.