



Estudios de Asia y África

ISSN: 0185-0164

reaa@colmex.mx

El Colegio de México, A.C.

México

Varela, Hilda

La integración en la región sur de África: entre utopía y realismo político
Estudios de Asia y África, vol. XL, núm. 2, mayo-agosto, 2005, pp. 299-340

El Colegio de México, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58640202>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA INTEGRACIÓN EN LA REGIÓN SUR DE ÁFRICA: ENTRE UTOPIA Y REALISMO POLÍTICO

HILDA VARELA

El Colegio de México

Desde las primeras independencias en África subsahariana (fines de los años cincuenta y principios de los sesenta), hubo intentos de integración regional. El punto de partida era la extraordinaria debilidad de las nuevas economías —contexto donde la integración era asumida como exigencia—, pero tenía como fundamento cierto enfoque utópico tanto del significado de las independencias políticas como de la integración, además de una determinante política cimentada en las aspiraciones de los dirigentes y en lazos de amistad personal.

Se suponía que la simple creación de los estados independientes —considerados *de facto* como instituciones democráticas— garantizaba el inicio de una fase de crecimiento económico, y que tomando en cuenta tanto condiciones estructurales (debilidad económica) como subjetivas (“solidaridad de pueblos étnica y culturalmente hermanos”) el futuro de esos países debería ser la integración.

Esta perspectiva, gestada en el marco de las luchas anticoloniales, tomó fuerza con las independencias, en un ambiente histórico contradictorio y riesgoso, signado por el llamado “afrooptimismo” y por el conflicto bipolar poco propicios para los procesos de integración entre países en vías de desarrollo.

Salvo algunas excepciones, los primeros esfuerzos estuvieron enfocados hacia la esfera económica, pretendiendo integrar entidades estatales débiles, con una frágil unidad nacional y

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 25 de mayo de 2004 y aceptado para su publicación el 11 de agosto de 2004.

con élites interesadas en preservar la independencia política. El objetivo último era estimular el crecimiento económico por medio del comercio internacional, con la adopción de medidas proteccionistas y excluyentes frente a los países que no eran miembros y orientadas hacia la reducción de la dependencia. En los numerosos tratados y acuerdos que difícilmente se tradujeron en cambios internos que respondieran a los compromisos firmados, no se planteaban estrategias claras para el logro de objetivos concretos; la creación de instituciones intrarregionales era una idea vaga o inexistente. Con énfasis en el papel intervencionista del Estado, la integración se insertaba en la retórica de los dirigentes políticos.

La integración regional: ¿un callejón sin salida?

Con algunas excepciones, esas primeras experiencias¹ fueron efímeras y a principios del siglo XXI sólo unas cuantas siguen vigentes,² aunque con cambios cualitativos: la Comunidad Económica y Monetaria de África Central, la Unidad Económica y Monetaria de África Occidental y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, creada en 1975 (conocida como ECOWAS por las siglas en inglés).

En términos generales, los resultados no han cubierto las expectativas despertadas en sus orígenes, y en algunos casos se ha agudizado la debilidad estructural de las economías africa-

¹ Sobre la integración regional en África fueron consultados los siguientes trabajos: *Regional Integration in Africa* (Prefacio de Jorge Braga de Macedo y Omar Kabbaj), París, OECD, 2002; Omutunde E. G. Johnson, "Economic Integration in Africa: Enhancing Prospects for Success", *Journal of Modern African Studies*, vol. 29, núm. 1, 1991; Antoine Pouillieute, "Bilan et perspectives de l'intégration sous-régionale en Afrique", *Afrique Contemporaine*, vol. 193, 2000; Pascal Lamy, "The Challenge of Integrating Africa into the World Economy", en Christopher Clapham, Greg Mills, et al., *Regional Integration in Southern Africa*, Braadfontein, South African Institute of International Affairs, 2002; Justin Malewezi, "Regional Integration: The Path to Prosperity?", en Christopher Clapham, Greg Mills, et al., *Regional Integration...*, op. cit.; Jan Willem Gunning, "Trade Blocs: Relevant for Africa?", *Journal of African Economies*, vol. 10, núm. 3, 2002; Percy S. Mistry, "Africa's Record of Regional Co-Operation and Integration", *African Affairs*, vol. 99, 2000.

² Se estima que en las primeras cuatro décadas de vida independiente fueron creados más de 500 organismos regionales intergubernamentales, casi siempre de carácter sectorial.

nas; el comercio intraafricano ha disminuido, y por lo tanto su repercusión positiva en el ritmo de crecimiento es cuestionable.

La problemática de la integración regional es especialmente compleja en África subsahariana y tiene su origen en factores diversos. Además de la falta de vínculos orgánicos entre el Estado y los ciudadanos, de la falta de cohesión nacional entre la población, de la inestabilidad política y de la inseguridad, destacan la inexistencia de estímulos internos que actúen como motor para la integración, la falta de voluntad política de los jefes de Estado y la ausencia de lazos históricos de interdependencia compleja. Asimismo, es necesario tomar en cuenta el impacto negativo de la debilidad estructural de las economías locales y su posición marginal en la economía y en la política mundiales.

Esas economías se definen por su carácter distorsionado, herencia de un pasado colonial reciente, durante el cual la imposición del capitalismo alteró profundamente las estructuras productivas locales. La dinámica de acumulación respondía a las exigencias de los países metropolitanos: con la extracción de las riquezas naturales sin favorecer la formación y desarrollo de estructuras capitalistas internas. En la era independiente surgieron como economías rudimentarias, sin crecimiento interno ni desarrollo tecnológico o industrial. Predominantemente agrícolas y afectadas de manera continua por fenómenos naturales (principalmente sequías), son muy dependientes de mercados externos y salvo contadas excepciones carecen de vínculos históricos regionales. Con marcada desigualdad social y altos índices de pobreza, la gran mayoría de la fuerza laboral no tiene capacidad de compra ni de ahorro.

En el contexto de la recesión mundial, de la caída de la demanda internacional de materias primas africanas y de la crisis del endeudamiento externo, a partir de los años setenta se agudizó la debilidad de las economías africanas,³ lo que avivó el

³ Para este tema véase Paul Collier y Jan Willem Gunning, "Explaining African Economic Performance", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 1, pp. 69-71; Augustin Kwasi Fosu, "The Global Setting and African Economic Growth", *Journal of African Economies*, vol. 10, núm. 3, 2002, pp. 289-291; Sayre P. Schatz, "Structural Adjustment in Africa: a Mailing Grade so far", *Journal of Modern African Studies*, vol. 32,

escepticismo de instituciones financieras y de inversionistas internacionales frente a las posibilidades de éxito de la integración regional en países tan frágiles. La mayoría están afectados por una crisis económica calificada como la más grave del mundo, con profundas raíces históricas y cuyo rasgo interno más característico es el ritmo de crecimiento económico extraordinariamente lento y en algunos casos incluso de carácter negativo.

Aunque algunas economías africanas han logrado tener crecimiento sostenido en periodos más o menos largos,⁴ el ritmo lento de crecimiento de las economías es mucho más acentuado en África que en cualquier otra parte del mundo. Entre 1975 y 1989, el crecimiento anual promedio del Producto Nacional Bruto (PNB) en África subsahariana fue de 2.2%, con crecimiento poblacional aproximado de 3 por ciento.⁵

La crisis se volvió más profunda en la década de los años ochenta, en el marco de los programas de ajuste estructural, que acentuaron los factores (internos y externos) que inhiben los esfuerzos para revertir el deterioro.⁶ En esa década, el PNB per cápita en el continente decreció a un ritmo de 1.3% anual, lo que fue 5% inferior al promedio de los países no africanos con economías de bajos ingresos. En los primeros años de la década de 1990, el declive se acentuó, y llegó a 1.8% anual.

Los países africanos parecían encontrarse en un callejón sin salida: en los años sesenta y setenta se suponía que la integración regional sería un mecanismo para superar la debilidad económica, pero años después se afirmaba que esa debilidad (aunada al papel intervencionista del Estado, predominantemente

núm. 4, 1994; Jean-Claude Berthélemy y Ludvig Söderling, *Emerging Africa*, OECD, París, 2001, capítulos 1 y 2.

⁴ Como Camerún (1967-1986), Ghana (a partir de 1983), Mauricio (a partir de 1980) y Botswana (a partir de la independencia en 1966).

⁵ Cf. Jean-Claude Berthélemy y Ludvig Söderling, *Emerging...*, *op. cit.*, p. 35; P. Collier y J. W. Gunning, "Explaining African...", *op. cit.*, pp. 64-111; *African Development Indicators 2002*, The World Bank, Washington.

⁶ T. Callaghy, "Africa and the World Economy: Caught Between a Rock and a Hard Place", en J. Haberson y D. Rothchild (ed.), *Africa in the World Economy*, Boulder, Westview, 1991, pp. 40-42; Sayre P. Schatz, "The World Bank's Fundamental Misconception in Africa", *Journal of Modern African Studies*, vol. 34, núm. 2, 1996, pp. 240-241.

personalista, y a la inestabilidad política, entre otros múltiples factores) era uno de los principales obstáculos para la integración. Esta problemática se agrava si se toma en cuenta la naturaleza de la inserción de África en la economía mundial, como periferia global: primero, con la continua disminución de mercados para las exportaciones africanas (materias primas) la posición del continente se vuelve cada vez más marginal; segundo, la inserción se fortalece a través del endeudamiento externo gigantesco (comparado con las dimensiones de las economías internas).

A inicios de la década de 2000, aunque más de 60% de las exportaciones africanas son destinadas a países industrializados —junto a 10% enviado a mercados africanos—, la contribución del continente africano al comercio mundial había descendido en comparación con los años sesenta y no excedía de 2% del valor total de dicho comercio; su contribución al PNB mundial era de 1% y su participación en el mercado mundial de exportaciones de manufacturas era casi de cero.⁷

Nuevos vientos en favor de la integración regional

Desde fines del siglo xx diversos procesos políticos y económicos en numerosos países africanos crearon las condiciones propicias para el surgimiento de un nuevo enfoque regional, que se tradujo en un impulso renovado. Estos procesos coincidieron con cambios relevantes en la escena internacional —como una nueva correlación de fuerzas regionales, el abandono del discurso bipolar y la génesis de un nuevo orden internacional—, que al combinarse en un complejo juego favorecieron la reorganización de viejos esquemas de integración regional y la creación de otros. En la primera década del siglo xxi hay 14 comunidades económicas subregionales en el continente africano.

En el marco de ese juego se ubica la nueva vitalidad de los procesos de integración —cimentada en cambios internos— como mecanismo para lograr el crecimiento económico, atraer

⁷ Cf. *Can Africa claim the 21st Century?* The World Bank, Washington, 2000, p. 208; Pascal Lamy, “The Challenge of Integrating...”, *op. cit.*, p. 13.

nuevos recursos financieros y renegociar su posición en la economía mundial. Esto, sin embargo, no implica que las condiciones internas sean más favorables, en comparación con la situación en los primeros años de vida independiente.

El nuevo enfoque de integración se basa en una perspectiva que, al menos en el plano teórico, es más coherente con la realidad: pretende ser compatible con la globalización de la economía y está orientado hacia la apertura y la interdependencia. En el plano internacional, organismos internacionales (en especial el Banco Mundial, BM) impulsan la integración, que además parece contar con el apoyo de las élites africanas. En los años noventa, con la emergencia de las sociedades civiles, en casi todos los países africanos se dieron cambios políticos que marcaron tanto el fin de viejos sistemas autoritarios como el nacimiento de nuevos regímenes (orientados hacia la democracia tras la instauración de sistemas multipartidistas); además, diversos conflictos añejos entraron en una fase de solución pacífica.

En una dinámica contradictoria, y en gran parte como resultado de la imposición de programas de ajuste estructural y de la expansión de la ideología neoliberal, las estructuras económicas y políticas de los distintos países africanos son ahora más similares, lo que puede favorecer la integración: las economías se abrieron, disminuyó el papel intervencionista del Estado y tomaron fuerza los sectores privados, casi siempre en detrimento de los grupos más vulnerables (obreros y campesinos pauperizados). Sin embargo, esas economías siguen siendo débilmente competitivas en el ámbito internacional.⁸

En el contexto internacional destacan dos aspectos que propician el nuevo enfoque regional en África subsahariana. El primero: el agotamiento de los esquemas de ayuda internacional del periodo de la guerra fría coincide con la emergencia de acuerdos de asociación tipo Unión Europea-Estados ACP (África, Caribe, Pacífico). En este contexto, la integración regional surge como exigencia inevitable.

⁸ Debido entre otros aspectos a los costos tanto de la electricidad como del transporte regional, excesivamente altos en comparación con otras partes del mundo, y al peso desmedido de la burocracia.

El segundo: según el Banco Mundial, en la primera década del siglo XXI es necesario que las economías africanas alcancen un crecimiento promedio anual de entre 5 y 7% para lograr un crecimiento económico sostenido y durable, y responder al ritmo de crecimiento de la población (más de 3%). Tomando en cuenta la fragilidad y pequeñez de la gran mayoría de las economías africanas, el BM sostiene que la interrogante no es si África subsahariana debe o no integrarse para alcanzar el crecimiento necesario, sino cómo hacerlo.⁹

En la óptica del BM, los esquemas de integración deben necesariamente comprender de manera regional el desarrollo de instituciones, contar con una política de infraestructura y con mecanismos de financiamiento y de concertación favorables al sector privado. De acuerdo con nuevas reglas del juego internacional, el enfoque regional no puede limitarse a la esfera económica. Los estados deben crear las condiciones internas —estabilidad política y económica— favorables a las nuevas estrategias de inversión para integrarse en mercados regionales, y al mismo tiempo facilitar la (aparente) homogeneización de las estructuras políticas y culturales internas, cimentadas en la forma neoliberal de Estado. Además, ante las nuevas condiciones mundiales, el compromiso de las instituciones regionales en la solución de conflictos regionales aparece como tendencia dominante, con la creación de mecanismos de seguridad en el ámbito de los esquemas de integración.

La región sur de África

En comparación con otras experiencias de integración en África, la situación de los países del extremo sur es cualitativamente distinta. La combinación de diversos factores originados en una historia particular, la existencia de una potencia regional, las características de la zona y el nacimiento tardío de los intentos de integración, subrayan el carácter distintivo del principal esfuerzo de integración regional en el extremo sur: la

⁹ Véase *Can Africa claim the 21st Century?*, *op. cit.*, pp. 247-258; Percy S. Mistry, "Africa's Record...", *op. cit.*, pp. 553-534.

Comunidad de Desarrollo de África Austral (conocida por sus siglas en inglés como SADC: *Southern African Development Community*). En la primera década del siglo XXI, debido a la relevancia de los países miembros —los cuales aportan más de 50% del PNB del continente—, la Comunidad es considerada el esquema más ambicioso, complejo y exitoso en el continente africano, pues combina la integración con la seguridad regional.¹⁰ Este planteamiento se fundamenta en el hecho de que es la única zona que en África subsahariana presenta algunas características básicas que la aproximan al concepto de “región”.

En términos geográficos, 20% corresponde a la parte sur del territorio continental, y comprende diez países independientes: Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe.¹¹

En esta zona, como producto histórico existe cierta dinámica que vincula a esos países: por lo menos desde fines de los años sesenta¹² empezó a ser elaborada una perspectiva académica que proponía en esencia —aunque con otro nombre (sistema de estados subordinados)— la tesis de África austral como región, al afirmar que el estudio de los diez países no podía ser abordado en forma aislada y que era indispensable analizarlos en el contexto de las fuertes y desiguales relaciones de dependencia que tenían como núcleo a Sudáfrica.

Trabajos posteriores han usado el concepto de región para destacar las estrechas y complejas relaciones económicas y políticas de amistad-enemistad en esa área geográfica; relaciones que han generado una relativa lógica regional que constituye uno de los signos específicos de esa parte del continente.¹³

¹⁰ Cf. Lehlohonolo Tlou, “Convergent and Divergent Ideals in the SADC Region”, *Journal of Third World Studies*, vol. 14, núm. 2, 1997, p. 95; Sanusha Naidu y Benjamin Roberts, *Confronting the Region: A Profile of Southern Africa*, Human Sciences Research Council, Ciudad del Cabo, 2004, p. 2.

¹¹ Siete de esos países fueron colonias británicas, dos colonias portuguesas (Angola y Mozambique), y otra (Namibia) hasta la primera guerra mundial fue colonia alemana; posteriormente quedó bajo la administración de la entonces Unión Sudafricana, en forma legal hasta el fin de la segunda guerra mundial cuando la ocupación fue declarada ilegal. Desde inicios de la década de 1920, Namibia es una colonia sudafricana *de facto*.

¹² L. Bowman, 1968, “The Subordinate State System of Southern Africa”, *International Studies Quarterly*, núm. 12, 1968, pp. 231 y ss.

¹³ William G. Martin, “Region Formation under Crisis Conditions: South vs. Southern Africa in the Interwar Period”, *Journal of Southern African Studies*, vol. 16,

El estudio histórico y político de África austral como región es un campo poco explorado, aunque polémico por su carácter impreciso. La primera fuente de imprecisión se deriva de la dificultad para definir ese concepto. Se define como “región geográfica” un espacio de composición heterogénea, considerado como unidad debido a sus características físicas, su pasado histórico, sus capacidades económicas, y ocasionalmente la existencia de un poder político.¹⁴

En el campo de los estudios de la integración, se considera que una región debe reunir por lo menos dos cualidades: un área geográfica identificable y reflejar una preocupación común (lo que implica una dimensión subjetiva), ya sea de naturaleza básica o funcional.¹⁵ Tras la experiencia europea, el contenido de una “región” presupone la identidad cultural que proporciona la base de la “sociedad civil regional”, orientada hacia la homogeneidad social, económica y política entre los países, que se expresa en un sistema común de valores democráticos y una base económica. A partir de estas dos variables se define la seguridad regional y se gesta la identidad regional.¹⁶ Por lo tanto, a pesar de las diferencias estructurales, culturales e históricas, y de las diferentes administraciones coloniales, una región posee una relativa lógica intrínseca.

En el campo de la seguridad, se define “región” como el complejo de relaciones entre un conjunto de estados donde en el marco de su proximidad geográfica y a partir de la génesis histórica de modelos de amistad-enemistad, las preocupaciones primarias de seguridad (aunque algunos estados no tengan interacción directa de seguridad) están tan estrechamente ligadas

núm. 1, 1990, p. 113; Tom Lodge, “The Southern African Post-Colonial State”, *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 36, núm. 1, 1998, p. 21; Reginald H. Green y Carol B. Thompson, “Political Economies in Conflict: SADCC, South Africa and Sanctions”, en Phillis Johnson y David Martin (ed.) *Frontline Southern Africa. Destructive Engagement, Four Walls Eight Windows*, Nueva York, 1988, p. 339; Leholonolo Tlou, “Convergent and Divergent...”, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴ Cf. Pierre George, *Diccionario de Geografía*, Akal, Madrid, 1991, p. 509.

¹⁵ Manfred Mols, “The Integration Agenda: A Framework for Comparison”, en Peter H. Smith (ed.) *The Challenge of Integration*, Transactions Publishers, 1993, pp. 54-55.

¹⁶ Bjorn Hettne, “The Regional Factor in the Formation of a New World Order”, en Yoshi Kazu Sakamoto (ed.), *Global Transformation: Challenges to the State System*, United Nations University Press, Tokio-Nueva York-París, 1994, pp. 137-138.

entre sí que la seguridad nacional de un Estado —en cálculos realistas— no puede ser considerada en forma aislada de la seguridad nacional de los otros estados.¹⁷

La segunda fuente de imprecisión se sitúa en la dificultad explicativa para aplicar el concepto al extremo sur de África.¹⁸ Las grandes diferencias políticas, étnicas y el nivel de desarrollo de los países que conforman esa parte del continente, imposibilitan su comprensión como espacio social, económico y políticamente homogéneo.

Sin ignorar las diferencias, en este trabajo se observa que la zona de África subsahariana es la que más se aproxima al concepto de región en sentido amplio. Definido con flexibilidad, el concepto puede comprender un área geográfica identificable, con relativa preocupación común, que además se expresa en cierto sentido regional y en un aparato de seguridad, aunque no exista aún identidad regional. En este sentido, la zona de África subsahariana puede ser comprendida como una región potencial, que en términos cualitativos presenta cinco rasgos distintivos en el contexto africano: una economía política, un poder hegemónico, y cierta lógica comunes, la penetración del capital sudafricano como factor determinante en el desarrollo capitalista y —como resultante de los rasgos mencionados— la existencia de cierto aparato de seguridad.

Como producto histórico del desarrollo desigual surgió una economía política regional, cimentada en una red de vínculos permanentes, basados en intereses compartidos entre los países de esa zona y en entendimientos no explícitos (en una construcción social). Esos intereses han girado en torno de un poder económico y político regional —Sudáfrica— capaz de generar una dinámica regional, y a partir de ese polo, crear también imbricados lazos entre los diferentes países. En ese contexto puede apreciarse uno de los rasgos más distintivos: es la única zona del subcontinente que ha funcionado con una lógica regional desde inicios del siglo xx. En comparación con el resto de la zona subsahariana,

¹⁷ Barry Buzan, *People, State and Fear*, Lynne Rienner, Boulder, segunda edición, 1991, pp. 188-190.

¹⁸ Para una posición contraria al concepto de “región” para abordar África austral véase Jakkie Cilliers, “L’Afrique australe en quête de stabilité”, *Afrique Contemporaine*, número especial, 1997, pp. 82-85.

es el área que tiene las mejores condiciones para enfrentar con éxito las tendencias de la integración, y al mismo tiempo la que ha registrado los cambios más profundos en la última década, lo que en forma contradictoria implica un escenario político incierto.

El proceso histórico

La génesis de esa economía política regional comenzó a fines del siglo XIX, a la sombra de la supremacía blanca¹⁹ y de un brutal sistema de explotación basado en el color de la piel con el desarrollo de la industria minera —diamantes y oro— y la expansión del capitalismo en Sudáfrica. La minería en Sudáfrica tuvo un papel clave para el surgimiento de una red desigual y altamente singular —en comparación no sólo con África sino también con otras partes del mundo, como América Latina— que en el corto plazo se expresaría en el terreno de la seguridad política y militar, y que se tradujo en lazos de integración de la producción, de la fuerza de trabajo y del capital.

La historia colonial en Sudáfrica comenzó en la segunda mitad del siglo XVII, con la llegada de los primeros colonos blancos —holandeses en su gran mayoría—, conocidos como bóers y denominados a partir del siglo XIX como afrikáners. Desde los primeros años surgieron en forma paulatina brutales prácticas de explotación racista.

A principios del siglo XIX una parte del actual territorio sudafricano fue convertido en colonia británica (El Cabo) y unos años después fue conquistada otra zona, para dar nacimiento a la segunda colonia británica (Natal). A mediados del siglo XIX, los colonos de origen holandés fundaron dos Estados independientes, gestándose complejas relaciones de cooperación y conflicto entre las dos comunidades blancas que estallaron en forma violenta en la Guerra Sudafricana²⁰ (1899-1902).

¹⁹ T. R. H. Davenport y C. Saunders, *South Africa: A Modern History*, MacMillan Press, Londres, 2000, en especial los capítulos 3, 5, 6 y 7; Bernard Magubane, *The Political Economy of Race and Class in South Africa*, Monthly Review Press, Nueva York, 1979, pp. 20-54, 102-118.

²⁰ La Guerra Sudafricana también es conocida como Guerra Anglo-Bóer. Davenport y Saunders, *South Africa...*, *op. cit.*, pp. 223-230.

Esa guerra fue el núcleo de un proceso de recomposición hegemónica dentro de Sudáfrica que hizo posible el surgimiento de una alianza entre las dos comunidades blancas —afrikáner y de origen británico— y la institucionalización del sistema de explotación racista que después de 1948 sería conocido como *apartheid*.

Al concluir la guerra, la llegada de grandes inversiones a la industria minera repercutió en el desarrollo de una infraestructura de apoyo —única en el continente africano— en los sectores de transportes, comunicaciones y comercio; impulsó la transformación capitalista de la agricultura; alteró el sistema de tenencia de la tierra, y en forma simultánea aceleró el proceso de proletarianización de la mano de obra africana y la formación de una burguesía afrikáner.

Ese proceso repercutió en gran parte de la región —especialmente en los transportes, el comercio y las inversiones—²¹ debido a que se basaba en un sistema de trabajo migratorio que tenía como finalidad garantizar el abasto de mano de obra casi gratuita y no calificada para satisfacer las exigencias de la industria minera. Con la fundación de la Unión Sudafricana (1910) como entidad autónoma en el seno de la Commonwealth británica, surgió el Estado moderno en Sudáfrica, con la institucionalización de la dominación racial en la política, la economía y la sociedad. En los otros países de la región, el fenómeno colonial persistió, en algunos casos hasta los años sesenta (Malawi, Zambia, Botswana, Lesotho y Swazilandia); en otros, hasta los años setenta (Angola y Mozambique), y en dos casos extremos hasta los años ochenta y noventa (Zimbabwe y Namibia).

El sistema de trabajo migratorio y el desarrollo del capitalismo sudafricano (primero en la minería y más tarde en la industria) sirvieron de fundamento para la creación de una compleja y desigual red de relaciones políticas y de seguridad, destinada a mantener y promover la estabilidad del sistema sudafricano.

²¹ La principal zona minera está lejos de la costa sudafricana, que a fines del siglo XIX estaba mal comunicada. Las rutas más cortas de las minas a las costas pasan a través de territorios de otros países. Las nuevas exigencias del comercio a principios del siglo XX —exportación de minerales e importación de manufacturas— estimularon la construcción de instalaciones portuarias, ferrocarriles y carreteras en países vecinos.

Con base en esa compleja red, la región fue convertida en zona de influencia del régimen sudafricano. Ante la incapacidad del colonialismo portugués y el debilitamiento del colonialismo británico, el relativo desarrollo colonial en la región fue en gran parte producto de la expansión del capital sudafricano.²² Hasta mediados de los años setenta, las dos colonias portuguesas sirvieron de “cordón sanitario” para aislar a Sudáfrica del resto del continente, y a fines de los años ochenta, los tres países más pequeños (Botswana, Lesotho y Swazilandia) fueron convertidos en “Estados rehenes”, mientras que la fuerte dependencia de los otros países ponía en tela de juicio su soberanía. Prácticamente todos los países de la región contribuyeron con mano de obra barata al fortalecimiento de la economía de Sudáfrica, cuyo crecimiento registró un ritmo sostenido después del fin de la segunda guerra mundial y hasta el inicio de la crisis del *apartheid* (años setenta).

Apartheid e inseguridad regional

En el plano histórico, la lógica regional tenía como núcleo la estabilidad del sistema de explotación racista sudafricano. Durante la guerra fría, el conflicto generado por el *apartheid* determinó en gran medida las relaciones en la región y favoreció la intervención de actores externos, en especial de las grandes potencias, de gobiernos occidentales, de empresas privadas transnacionales y de instituciones internacionales —Fondo Monetario Internacional y BM—. Tanto el sistema del *apartheid* como el enfrentamiento bipolar se convirtieron en las principales fuentes de inestabilidad política y económica en la región, lo que se tradujo en un complejo de seguridad explosivo.

En los años sesenta, con la prohibición y exilio de las dos organizaciones opositoras más importantes en Sudáfrica —el ANC y el PAC²³—, y posteriormente con el nacimiento de los prime-

²² B. Magubane, *The Political Economy...*, op. cit., pp. 193 y ss.

²³ ANC: Congreso Nacional Africano (actualmente en el poder) y PAC: Congreso Panafricano. Fueron prohibidos después del primer gran levantamiento popular del siglo XX (revueltas de Sharpeville). La gran mayoría de sus miembros fueron asesina-

ros Estados independientes en África austral (Malawi y Zambia en 1964, Botswana y Lesotho en 1966, Swazilandia en 1968), las crecientes tensiones dominaron la vida política regional. El sistema del *apartheid* se convirtió en la preocupación común. Sin embargo, los países independientes no tenían condiciones para enfrentarse al régimen sudafricano, y en Sudáfrica, cuando la oposición africana parecía derrotada, el régimen del *apartheid* daba la sensación de ser ampliamente hegemónico entre la población blanca. Estos hechos se tradujeron en un ambiente interno y regional estable y seguro.

En la década de los años setenta el complejo de seguridad regional se volvió más explosivo. Estallaron guerras anticoloniales en Angola y Mozambique, países que en 1975 lograron su independencia, con la creación de regímenes autodenominados socialistas y opuestos al *apartheid*. A fines de esa década, dio inicio una prolongada guerra anticolonial en Rhodesia del Sur (hoy Zimbabwe), al tiempo que resurgía la oposición africana dentro de Sudáfrica, lo que afloró en una nueva revuelta popular (Soweto, 1976). Esa revuelta acentuó la profunda descomposición del sistema sudafricano —gestada lentamente— que finalmente desencadenó la crisis económica y política que conduciría al fin del *apartheid*.²⁴

Como reacción a los cambios en la correlación de fuerzas de los años setenta, el régimen sudafricano fortaleció su aparato militar y lanzó una violenta campaña represiva, tanto nacional como regional. En este último ámbito, se puso en marcha una política conocida como “estrategia total”, justificada a la sombra del discurso bipolar²⁵ y de las teorías racistas que se concretó en dos planos opuestos: por un lado en una política

dos, arrestados o huyeron al exilio. Un pequeño grupo de miembros del ANC creó un ala armada, iniciando una guerrilla que en sus inicios tuvo poco impacto interno.

²⁴ Dan O'Meara, *Forty Lost Years*, Ohio State University, Athens, 1996, capítulo 9.

²⁵ Se afirmaba que Sudáfrica estaba amenazada por una “embestida total” comunista y por lo tanto el régimen sudafricano tenía que responder con una “estrategia total” para defender a la minoría blanca. De acuerdo con esta argumentación, las acciones desestabilizadoras sudafricanas contra los países vecinos debían ser consideradas como política defensiva y no ofensiva. K. Booth y P. Vale, “Critical Security Studies and Regional Insecurity: the Case of Southern Africa”, en K. Krause y Michael C., Williams (ed.), *Critical Security Studies*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1997, p. 331; Dan O'Meara, *Forty Lost...*, *op. cit.*, capítulo 13.

de desestabilización regional y por el otro en el ofrecimiento del régimen sudafricano de firmar acuerdos de no agresión. A cambio de la suspensión del apoyo a los movimientos opositores al *apartheid*, el gobierno sudafricano se comprometía a cesar sus acciones desestabilizadoras y prometía apoyos económicos.

Todos los países de la región fueron víctimas de alguna forma de agresión del régimen sudafricano. En Angola y en Mozambique, la “estrategia total” agravó las guerras civiles, obstaculizando una solución negociada; en Namibia, ante el crecimiento de las actividades del movimiento de liberación y de las presiones internacionales en favor de la independencia de ese territorio, el régimen sudafricano reforzó su presencia militar, formando un comando de élite, especializado en acciones terroristas. En la década de los años ochenta, la “estrategia total” tuvo un profundo impacto negativo en las economías de la región, incrementando tanto su dependencia *vis-à-vis* del régimen sudafricano como sus dificultades para crecer.

Al mismo tiempo, la economía sudafricana (empantanada en sus propias contradicciones) se debilitó, en parte por el costo excesivo de la “estrategia total”, en parte por el costo de la represión en suelo sudafricano, y además como efecto de las sanciones económicas y de la campaña de desinversión de diversos países occidentales. El ritmo de crecimiento de la economía y el avance tecnológico sudafricanos fueron severamente afectados. Las consecuencias regionales de ese periodo persisten en la primera década del 2000.

El esquema de cooperación regional: SADCC

Para intentar aminorar los efectos negativos de la “estrategia total” de Sudáfrica, los gobiernos de nueve países²⁶ —encabezados por el entonces presidente de Tanzania, Julius Nyerere— unieron sus fuerzas en un foro de concertación de políticas defensivas, identificados entre sí por su oposición al sistema del

²⁶ Los Estados fundadores fueron, en la región sur, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe. Tanzania lo fue en la parte este del continente.

apartheid, creando un esquema de cooperación informal conocido como Línea del Frente. En abril de 1980, ese esquema fue convertido en un mecanismo de concertación política regional de carácter informal, principalmente económico, denominado Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Sur de África, conocido por sus siglas en inglés como SADCC.²⁷

La Conferencia fue un mecanismo relativamente complejo y difícil de definir en el campo de estudio de la organización regional: el objetivo era estimular la cooperación entre esos Estados y no pretendía la construcción de instituciones regionales ni la integración de sus economías. Con el respaldo de la entonces Comunidad Económica Europea —hoy Unión Europea— la SADCC llevó a cabo proyectos conjuntos para reducir la dependencia económica de los países de la zona frente a Sudáfrica, en los sectores específicos de producción e infraestructura (producción de alimentos, transportes, comunicaciones y energía, entre otros).

A fines de los años ochenta, la región se definía por el alto grado de inestabilidad política, social y económica, y con la excepción de Botswana y Tanzania, los Estados de la región (incluida Sudáfrica) estaban afectados por la violencia política (abierta o latente). En esa época surgieron voces que señalaban la indefinición de SADCC como una de las causas de los escasos resultados y proponían convertirla en un esquema de integración. Sin embargo fueron los cambios internos en Sudáfrica, a partir de 1990, los que tuvieron un papel relevante en la decisión de los jefes de Estado para transformar a la Conferencia en una comunidad económica regional.

La SADCC había sido creada en 1980 no sólo como expresión de rechazo al *apartheid* sino principalmente debido a que el predominio sudafricano era percibido como una amenaza para la estabilidad económica y política de los Estados de la región; pero doce años después, como contradicción histórica, su transformación en un esquema de integración tuvo como

²⁷ SADCC: Southern Africa Development Coordination Conference. Elaine A. Friedland, "The Southern African Development Co-Ordination Conference and the West: Co-Operation of Conflict?", *Journal of Modern African Studies*, vol. 23, núm. 2, 1985, pp. 287-314; Reginald H. Green y Carol B. Thompson, "Political Economies...", *op. cit.*, pp. 339-386.

finalidad incorporar a Sudáfrica por motivos político-estratégicos y económicos. Se esperaba que la modificación del comercio y de las relaciones económicas regionales formara parte de un proceso de reestructuración del modelo de crecimiento económico, con la expectativa de que en el corto plazo Sudáfrica se convertiría en el motor del crecimiento regional, capaz de generar la confianza de inversionistas internacionales, y en la principal fuente de estabilidad política y económica.

Diversos caminos hacia la integración regional

Aunque en este artículo sólo se aborda la SADC; es importante tomar en cuenta que en el extremo sur del continente africano, en el contexto de los grandes cambios que sacudieron al continente africano en la década de los años ochenta, del nuevo auge del enfoque regional y del nuevo ambiente internacional, tomaron fuerza diversas estrategias de integración económica, coexistiendo a veces en forma contradictoria y traslapando funciones. Se distinguen por contar un esquema formal de regionalización, además de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC), el Mercado Común de África del Este y Austral (COMESA) y la Unión Aduanera de África Austral (SACU).²⁸

Tanto el COMESA como la SACU han sido instrumentos en luchas de poder, a veces con el apoyo de actores del sector privado o de la sociedad civil que consideran sus intereses involucrados. COMESA, creado en 1994 y cuyos antecedentes se remontan a 1981, reúne a 20 países²⁹ de las zonas este y sur del continente; sus objetivos principales son la creación de un mercado integrado, basado en el libre comercio, y lograr la coopera-

²⁸ COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa; SACU: Southern African Customs Union. Véase Rowlands, 1998; Lehlohonolo Tlou, "Convergent and Divergent Ideals in the SADC Region", *Journal of Third World Studies*, vol. 14, núm. 2, 1997, pp. 95-112; R. Davies, "Approaches to Regional Integration in Southern African Context", *Africa Insight*, vol. 24, núm. 1, 1994; B. Tsie, "States and Markets in the Southern African Development Community (SADC): Beyond the Neo-Liberal Paradigm", *Journal of Southern African Studies*, vol. 22, núm. 1, 1996.

²⁹ El número de Estados miembros está disminuyendo; en sus orígenes eran 21, pero a principios del nuevo milenio Tanzania se retiró. En 2004, Namibia anunció su próximo retiro.

ción monetaria y financiera entre sus miembros. La inversión de capital privado es considerada la pieza clave para el crecimiento económico.

Los antecedentes de la SACU se remontan a la segunda década del siglo XX y es considerada la unión aduanera más antigua del mundo. Fue creada para responder a los intereses de la entonces Unión Sudafricana (hoy Sudáfrica), para unificar el esquema aduanero de los entonces protectorados británicos de Botswana, Lesotho y Swazilandia. Después de 1969 se convirtió en un esquema de integración monetaria, económica y política regional. Dicho esquema fue objeto de renegociación en 1992, a raíz del ingreso de Namibia. En 2003 se iniciaron las negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y la SACU. Poco tiempo después, Mozambique solicitó su admisión. Se afirma que la SACU es la expresión mínima de la región sur de África, mientras que la SADC hasta mediados de los años noventa constituía la máxima expresión de la región. Algunos estudios señalan la posibilidad de que en el mediano plazo la SADC y la SACU se fusionen.³⁰

El esquema de integración regional: SADC

A unos cuantos años de su fundación y debido a sus posibilidades de éxito y a su peso tanto en el contexto mundial como africano, la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC) se ha convertido en la experiencia de integración más compleja e importante en el continente africano.

Fundada en agosto de 1992, con la firma del Tratado de Windhoek por nueve Estados de la región sur y uno del este, y con la participación de un observador (el ANC de Sudáfrica), la SADC se creó para facilitar el desarrollo y el crecimiento económico de la región. Su objetivo estratégico, a largo plazo, es lograr los niveles de armonización de políticas, racionalización

³⁰ Fredrik Söderbaum, "The New Regionalism in Southern Africa", *Politeia*, vol. 17, núm. 3, 1998, pp. 76-77. Véase Sindiso Ngwenya, "Reviewing the Differences and Common Goals of SADC and COMESA", en C. Clapham, G. Mills et al., *Regional Integration...*, op. cit., pp. 43-50; Harry Zarenda, "SADC and COMESA: Balancing the Benefits", en C. Clapham, G. Mills et al., *Regional Integration...*, op. cit., pp. 55-58.

de recursos y liberalización comercial necesarios para una completa integración económica regional. El primer esfuerzo está orientado hacia la creación de un área de libre comercio, que pueda competir en el mercado mundial.

El documento constitutivo plantea el establecimiento de instituciones supranacionales (un tribunal de arbitraje y un parlamento regional) y la creación de una fuerza regional de paz, aspecto que la convierte en un organismo regional sin precedente en África.

Los primeros pasos

Desde su nacimiento y hasta fines de los años noventa, la SADC se caracterizó por su debilidad estructural —en parte motivada por sus antecedentes históricos y en parte por la inestabilidad política y económica de los países miembros— y por la ausencia de un auténtico liderazgo regional³¹ que sirviera de motor para estimular las acciones colectivas para el desarrollo. Por lo tanto, en el diseño institucional de la SADC se tomó en cuenta el inminente ingreso de Sudáfrica, considerando que el nuevo gobierno democrático de dicho país estaba obligado a contribuir con la reconstrucción regional, debido a que la gran desigualdad de desarrollo era en gran medida producto de la destrucción que se había acentuado como resultado de la desestabilización llevada a cabo por el régimen del *apartheid*. En la práctica, el capital sudafricano tuvo la posibilidad de influir en la definición (de acuerdo con su visión del futuro común) de las reglas del juego, recuperando su posición de liderazgo en la región con la reinserción de ésta en la economía mundial.³²

Desde su fundación, en la estructura formal de la SADC destacan la Conferencia Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros, el Comité de Altos Funcionarios, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva Adjunta. Además, en los primeros años existían dos instancias más: las conferen-

³¹ Hasta 1994, Robert Mugabe (jefe de Estado de Zimbabwe) ejerció un liderazgo relativamente débil en la SADC, sin que enfrentara ningún posible rival.

³² *Keesing's Record of World Events*, 1994; "South Africa's International Trade Blossoms", *African Business*, octubre de 2000, p. 13.

cias sobre Cooperación (realizadas cada año entre los Estados miembros y donadores internacionales) y las oficinas de Coordinación Sectorial.

Como herencia de la SADCC, la Comunidad tenía por fundamento una concepción de integración que giraba en torno a la necesidad de combatir el subdesarrollo en la producción, la infraestructura y el comercio, enfrentando las prioridades nacionales con una acción regional y programas multisectoriales de desarrollo y de investigación, basados en la cooperación política estrecha entre los jefes de Estado y la búsqueda de financiamiento externo.

El Tratado de Windhoek incluía un programa de acción, que establece que cada país miembro debe ser responsable y fungir como sede de un sector de investigación y de acción específica,³³ lo que debería garantizar que todo Estado miembro —independientemente de las dimensiones de su economía o de su relevancia política— encaminara esfuerzos hacia un renglón de la cooperación regional, proponiendo políticas, estrategias, prioridades y proyectos concretos.

Con enfoque centrado en el desarrollo autosostenido —y no en la expansión de las fuerzas de mercado en sentido estricto— se planteaba (al menos en los documentos) la necesidad de garantizar la distribución equitativa de las ganancias de la integración y de la aplicación de medidas compensatorias en favor de las economías más débiles de la región, en relativo acercamiento teórico a las políticas de compensación aplicadas por la Unión Europea.

En la SADC los protocolos son pieza central para estimular la cooperación entre los miembros: firmados por los jefes de Estado y ratificados por los órganos legislativos internos, tienen como finalidad crear una base política legal, en cuyo contexto se espera que cada país circunscriba sus políticas nacionales para lograr objetivos regionales. Entre 1992 y 2003 han sido elaborados 20 protocolos, aunque en 2003 sólo nueve habían sido

³³ Esas instancias eran denominadas Unidades de Coordinación Sectorial. Entre los sectores de investigación destacaban la energía (acción sectorial asignada a Angola), la investigación en agricultura y recursos naturales (Botswana), la investigación en recursos humanos (Swazilandia) y la investigación en transporte y comunicaciones (Mozambique).

ratificados, en parte debido a la falta de infraestructura regional. Las temáticas de los protocolos son variadas: inmunidades y privilegios, transportes y comunicaciones, comercio, minería, turismo, conservación de la vida silvestre y cooperación en política, defensa y seguridad (sin ratificar).

El inicio de los cambios

Con la primera elección democrática en Sudáfrica (abril 1994), la correlación de fuerzas políticas y económicas en la región fue notablemente alterada, al erosionarse el relativo liderazgo regional jugado hasta ese momento por Robert Mugabe (Zimbabwe) y debido al ascenso de la nueva élite política sudafricana, hecho que repercutió en la redefinición de la Comunidad. Desde que asumió la jefatura de Estado en Sudáfrica, Nelson Mandela se convirtió en el líder natural de la región, aunque en términos formales asumió la presidencia de la SADC dos años más tarde, en 1996. Después de junio de 1999, el nuevo jefe de Estado sudafricano, Thabo Mbeki, se convirtió en el sucesor de Mandela en el liderazgo regional.

El ingreso de Sudáfrica (agosto 1994), aunque con un perfil político relativamente bajo —probablemente para no provocar el recelo de otros miembros— marcó el inicio de una etapa crítica de cambios, aún sin concluir. Comenzó con una fase de expansión de la Comunidad, cuyo número de miembros pasó de diez a 14 en 1997 y representó un incremento de casi 90% en el número de habitantes de la Comunidad. Con esa expansión, se debilitaron el frágil sentido de región y la percepción de una preocupación común.

A diferencia de los otros miembros fundadores, Tanzania no está geográficamente en la región sur y aunque formó parte de la SADCC, durante la era del *apartheid* no mantenía lazos estrechos de dependencia con Sudáfrica. Su ingreso a la SADC fue interpretado como una forma de reconocimiento al apoyo brindado por el primer presidente tanzano, Nyerere, a la lucha en contra del colonialismo y de la discriminación racial que tenía como núcleo al sistema del *apartheid*. Aunque con una base industrial débil, en los últimos años Tanzania ha podido conver-

tirse en una de las economías más competitivas del continente africano, y registra un crecimiento sostenido.³⁴

Después de Sudáfrica ingresaron tres países más; dos de ellos Estados isleños, políticamente estables y con economías en crecimiento, mientras que el otro, ubicado en la parte central, es considerado uno de los países más conflictivos del continente y tanto en extensión territorial como en población es el miembro más grande de la Comunidad. En términos geográficos ninguno de esos países forma parte de la región sur y aunque como Estados africanos se sentían amenazados por la naturaleza del *apartheid*, no fueron parte de la red de relaciones políticas y de seguridad ni de la economía política regional que giró en torno de Sudáfrica. Estos países son: Mauricio, que ingresó en 1996, y Seychelles y la República Democrática del Congo —antes Zaire— que entraron en 1997.

Aunque los requisitos para entrar en la Comunidad son mínimos, Zaire que había pedido su ingreso en varias ocasiones —cuando Mobutu era el jefe de Estado— había sido rechazado con el argumento de que no formaba parte de la región sur en términos geográficos. Sin embargo, fue admitido después de que Laurent Kabila tomó el poder (mayo de 1997), con la simpatía no sólo del gobierno de Mandela sino sobre todo de los capitales sudafricanos interesados en los recursos hidráulicos de ese país que habían empezado a penetrar en la minería congoleña.

Debido a la inestabilidad del régimen, a la persistencia de la violencia política, a la falta de prácticas democráticas, a su precaria situación económica y su relación conflictiva con sus vecinos, en especial con Rwanda, el ingreso de la R. D. del Congo introdujo nuevos elementos de incertidumbre en cuanto a los posibles logros en los renglones de crecimiento y estabilidad económico-política, y sobre todo de democratización y seguridad en la región. Estos hechos permiten suponer que esa admisión estuvo fundada en motivos políticos e intereses particulares del capital sudafricano.

A raíz del ingreso de los nuevos miembros, la SADC amplió su campo de actividades sectoriales y se multiplicaron los pro-

³⁴ Jean-Claude Berthélemy y Ludvig Söderling, *Emerging...*, op. cit., pp. 199-202.

yectos de desarrollo regional, pero los recursos financieros —por lo general procedentes de donadores internacionales— no han registrado crecimiento importante, lo que se ha traducido en resultados inferiores a los esperados. Aunque doce de los miembros de SADC están clasificados entre las economías más competitivas del continente,³⁵ el precario sentido de región se debilitó en forma notable. Tras argumentar problemas económicos, en agosto de 2003 Seychelles anunció su retiro de la Comunidad; por su parte, Madagascar solicitó su ingreso.

El proceso de reestructuración

Entre agosto de 1999 y diciembre de 2000 se revisaron la estructura institucional y sus operaciones. Con la adopción del informe de revisión por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en marzo de 2001, comenzó un periodo de transición. La reestructuración de la Comunidad³⁶ significó el abandono del enfoque multisectorial, optando por el enfoque centralizado con giro hacia políticas macroeconómicas de crecimiento basadas en el capital privado.

Con criterios en principio más realistas se creó un Comité Ministerial Integrado, con participación de todos los países miembros. Una de las primeras tareas del Comité fue la elaboración de una agenda —a partir de la identificación de las prioridades estratégicas— de desarrollo político, económico y social. Aprobada en 2003 y conocida como Plan de Desarrollo Estratégico Regional (RISDP) tendrá una duración de 15 años.

Dicho Comité supervisa el RISP e informa al Consejo de Ministros de los avances, obstáculos o posibles retrocesos. En este marco se creó el Departamento de Planeación Estratégica, de Género y de Política de Armonización, cuyo trabajo permite apreciar ciertas ambigüedades cuando es necesario responder a las nuevas exigencias de las sociedades civiles y a las presiones internacionales, pero sin perturbar a los regímenes autori-

³⁵ En primer lugar figura Mauricio, seguido de Botswana (tercer lugar en la jerarquía continental), Namibia (cuarto lugar), Sudáfrica (séptimo lugar), seguidos de Swazilandia, Zimbabwe, Angola, Lesotho, Zambia, Malawi, Tanzania y Mozambique.

³⁶ Gaborone sigue siendo la sede de la secretaría general de la Comunidad.

tarios. En dicho Departamento fueron creados cuatro directorios³⁷ que engloban todas las actividades sectoriales, abordadas ahora según la perspectiva de interdependencia que debe permitir el manejo más profesional.

El primer intento para formar un área de libre comercio data de 1996 con la adopción del Protocolo de Maseru que establecía su creación en un plazo de ocho años, meta que no pudo cumplirse. En septiembre de 2000, con el Protocolo sobre Comercio se decidió la creación de un mercado común regional, que inició sus primeras funciones en septiembre de 2002, con el compromiso de abolir en 85% las restricciones comerciales intrarregionales para el 2008 y lograr el libre comercio de bienes y servicios en 2012.³⁸

Hacia una nueva concepción de seguridad regional

Uno de los aspectos más polémicos y singulares de la SADC es el vínculo entre integración y seguridad. Es importante subrayar que es el único organismo regional en África que desde su nacimiento estableció entre sus objetivos la creación de una fuerza interregional de paz, para el manejo de los conflictos entre Estados.³⁹ Su antecedente es el reconocimiento de la existencia, hasta los años noventa, de un aparato de seguridad explo-

³⁷ Los directorios son: 1. Comercio, Industria, Finanzas e Inversiones, 2. Infraestructura y servicios, 3. Alimentación, Agricultura y Recursos Naturales y 4. Desarrollo Humano y Social y Programas Especiales.

³⁸ "SADC: Free Trade Programme Needs a Prod", *African Business*, núm. 285, 2003, p. 8; Alec Erwin, "United States of Africa", *World Link*, vol. 15, núm. 3, mayo-junio, 2002, pp. 26-27.

³⁹ La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) fue creada en 1975 como un esquema de integración económica subregional. Con magros logros económicos, la seguridad empezó a ser relevante en 1981, con la firma de un Pacto de Defensa Mutua, que posibilita la intervención de la ECOWAS en caso de un *conflicto interno* en un Estado miembro cuando haya una intervención externa sostenida. En 1990, como una medida de emergencia y ante las presiones de países occidentales, se decidió la creación de una fuerza militar con la misión de llevar a cabo una compleja y polémica operación militar en Liberia. Las operaciones militares de ECOWAS se extendieron posteriormente a otros países con conflictos internos. Stephen F. Burgess, "African security in the Twentieth-First Century: The Challenges of Indigenization and Multilateralism", *African Studies Review*, vol. 41, núm. 2, 1998, p. 2; Jakkie Cilliers, "Regional African Peacekeeping Capacity: Mythical Construct or Essential Tool?", *African Security Review*, vol. 8, núm. 4, 1999, pp. 27-29.

sivo; sin embargo, con el fin del *apartheid* la existencia de una amenaza común se desvaneció, y con el ingreso de miembros que no forman parte en sentido estricto de la región se acentuó la indefinición del antiguo aparato de seguridad.⁴⁰ En algunos estudios se afirma que es una de las regiones más inseguras en la política mundial contemporánea, pero que al mismo tiempo es la región africana con mayores posibilidades de lograr una integración exitosa y generar un clima de estabilidad.⁴¹

De acuerdo con estos planteamientos, aunados a la historia y las transformaciones regionales en los años noventa —principalmente en Sudáfrica— es necesaria la redefinición de la seguridad regional. En la denominada nueva agenda internacional, la seguridad humana aparece como concepto clave y alternativo frente a la concepción clásica que limita la problemática de la seguridad al Estado y a los asuntos militares, y la problemática de la estabilidad al mantenimiento del orden y del *statu quo*, en una perspectiva política conservadora que al menos desde el punto de vista teórico no posibilita el cambio.

La nueva concepción de seguridad —que comprende tanto la seguridad individual como la seguridad de grupos, incluidos los Estados— se ubica en una perspectiva política de cambio y necesariamente debe estar en concordancia con las preocupaciones de la sociedad civil, cuya participación es indispensable. Esta concepción involucra los temas de seguridad común, desarme, derechos humanos, estabilidad política, justicia social y resolución pacífica de conflictos.

⁴⁰ Booth y Vale, "Critical Security...", *op. cit.*; J. Cilliers, "L'Afrique australe...", *op. cit.*; Dan Connell y Frank Smyth, "Africa's New Bloc", *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 2, 1997, pp. 80-94; Rob Davies, "South Africa and Southern Africa", en A. Handley y G. Mills (ed.) *South Africa and Southern Africa. Regional Integration and Emerging Markets*, South African Institute of International Affairs, Braamfontein, 1998; Michel Klen, "Les nouvelles donnees de la sécurité en Afrique australe", *Afrique Contemporaine*, número especial, 1997, pp. 90-107; Sandra Maclean, "Peacebuilding and the New Regionalism in Southern Africa", *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 5, 1999, pp. 943-956; Khabele Matlosa, "Democracy and Conflict in Post-Apartheid Southern Africa: Dilemmas of Social Change in Small States", *International Affairs*, vol. 74, núm. 2, 1998, pp. 319-337; Ian Rowlands, "Mapping the Prospects for Regional Co-Operation in Southern Africa", *Third World Quarterly*, vol. 19, núm. 5, 1998, pp. 917-934.

⁴¹ K. Booth y P. Vale, "Critical Security...", *op. cit.*, p. 329; Stephen F. Burgess, "African Indigenization...", *op. cit.*, pp. 43-44.

El establecimiento de una dinámica de seguridad regional basada en relaciones de cooperación exige el reconocimiento de dos hechos fundamentales: en primer término, en la gran mayoría de los países africanos históricamente los Estados han sido la principal fuente de inseguridad, y por lo tanto la seguridad del Estado era identificada con la seguridad de regímenes autoritarios y personalistas, contraria a la seguridad de la población en general. En esta región, la gran mayoría de la población ha vivido —y en algunos países sigue viviendo— en situaciones extremas de inseguridad; en segundo lugar, exige el reconocimiento de que la región sur de África es económicamente dependiente y políticamente marginal en la economía mundial.

En esta línea de pensamiento se ubica el vínculo entre integración y seguridad regional, planteado en diversos documentos y resoluciones de la SADC. Con excepción de la R. D. del Congo y a pesar de la existencia de tensiones menores entre algunos países —como la disputa territorial Namibia-Botsuana— la posibilidad de conflictos entre Estados es baja. En todos los países de la región existe un alto potencial de conflicto interno, agravado por los lazos de interdependencia, con la formación de las denominadas nuevas amenazas: disturbios sociales, conflictos étnico-políticos, crimen organizado, tráfico de drogas y de armas, flujos migratorios no documentados, epidemias (sida, malaria), hambruna, desequilibrios climáticos y pobreza, entre otros.

La SADC de manera creciente ha asumido responsabilidades de seguridad regional; sobre todo a raíz del despliegue de una polémica operación de mediación (con apoyo de unidades policíacas) en Lesotho a fines de la década de los años noventa, en defensa del régimen y en contra de un intento de golpe de Estado.

Las responsabilidades de seguridad comprenden desde los esfuerzos de reconstrucción de sociedades e instituciones gravemente afectadas por la campaña de desestabilización de los años ochenta y por guerras civiles recientes, hasta mecanismos para prevenir el estallido de situaciones potencialmente conflictivas y para buscar soluciones reales a los conflictos en curso, incluidas las acciones diplomáticas y militares, pasando por una amplia gama de problemas sociales vinculados con el

desarrollo y la ecología. El gran reto es lograr el equilibrio entre la seguridad militar y la seguridad humana.

La utopía: la “comunidad de seguridad”

En 1996 el Consejo de Ministros recomendó la creación de un “Órgano para la Política, la Defensa y la Seguridad” para el manejo de conflictos potencialmente explosivos, que diera mayor flexibilidad y acelerara el tiempo de respuesta en el nivel más alto de la toma de decisiones. En una situación políticamente confusa,⁴² con el surgimiento de pugnas relativas al estatuto del nuevo Órgano en la estructura institucional de la SADC, la Cumbre de Jefes de Estado en realidad nunca llegó a acordar la adopción del polémico Órgano y sólo se limitó a legitimar su existencia.

En un ambicioso esquema, en los documentos constitutivos se afirma que dicho Órgano debe institucionalizar un “nuevo pensamiento de seguridad”, que tenga como prioridad la seguridad de la población, y tome en cuenta su vínculo con el desarrollo. Orientado esencialmente hacia las actividades de prevención de conflictos, sus objetivos son la coordinación de políticas en el sector militar-defensivo, la mediación en conflictos, la prevención de crímenes, las actividades de inteligencia, la política exterior y los derechos humanos.⁴³

Desde su creación y hasta el año 2001, el Órgano comprendía un puesto ejecutivo (Presidencia) ejercido en forma rotativa por uno de los jefes de los Estados miembros designado por la Cumbre, y un Comité Interestatal de Defensa y Seguridad (ISDSC), de carácter técnico, que se divide en varios subcomités encargados de la defensa, de la policía y de los servicios de inteligencia. Este Comité, con funciones de coordinación y planeación es un foro de discusión en el que se reúnen los ministros de defensa, del interior y de seguridad pública y seguridad del Estado.

⁴² Theo Nee-Thling, “Pursuing a Functional Security Community in Southern Africa: Is it Possible After All?”, *Strategic Review for Southern Africa*, vol. 26, núm. 1, 2003, pp. 30-31.

⁴³ *Establishment of the Organ for Politics, Defense and Security*, SADC, Gaborone, 1996.

En algunos estudios se interpretó la creación del Órgano como el primer paso hacia la transformación de la SADC en una “comunidad de seguridad”,⁴⁴ basada en relaciones cooperativas de seguridad entre Estados y sociedades. Aunque probablemente no confían unos en otros, el alto grado de respeto mutuo, el reconocimiento de la creciente interdependencia y de la debilidad de los Estados cuando actúan en forma individual en la economía mundial —aunado a otros factores como el compromiso con la democracia— se traducen en el hecho de que los que tienen la capacidad de tomar decisiones políticas renuncian voluntariamente a la posibilidad de recurrir a soluciones armadas para resolver conflictos entre miembros y a tomar decisiones en forma aislada en temas de seguridad; además los Estados dejan de financiar la construcción de instalaciones militares de carácter ofensivo, lo que junto con la percepción de una amenaza externa común permite incrementar el potencial de seguridad regional y genera la expectativa de un futuro común de paz.

Sin embargo, desde su creación el Órgano sobrevivió en un terreno confuso, con una ambigua autonomía institucional *de facto*, mientras que el Comité Interestatal adquiriría un gran poder. En una lectura crítica, se afirma que el Órgano fue diseñado para promover la estabilidad política de los regímenes existentes, basado en el paradigma clásico de la seguridad del Estado. El documento constitutivo no establecía claramente lazos con el desarrollo socioeconómico ni comprendía mecanismos de participación de la sociedad civil. Con el fin de resolver las ambigüedades y responder a las críticas, en 2001 fue firmado el Protocolo de Cooperación en Política, Defensa y Seguridad (aún sin ratificar).

El Protocolo de 2001 coloca al Órgano bajo la autoridad de la Cumbre de Jefes de Estado, pero sigue manteniendo relativa autonomía: de hecho funciona como un sector, lo que correspondería a la vieja estructura institucional de la SADC. El Protocolo reglamentó el ejercicio de la Presidencia, mantuvo el Comité Interestatal de Defensa y Seguridad, creó el Comité Interestatal de Política y Diplomacia y prevé la creación una secretaría ge-

⁴⁴ F. Söderbaum, “The New Regionalism...”, *op. cit.*, pp. 80-83. Una posición opuesta es tomada por Theo Nee-Thling, “Pursuing a Functional...”, *op. cit.*, pp. 29-52.

neral y de varios subcomités (que no han sido formados). En la práctica, sólo el Comité Interestatal de Defensa y Seguridad está en funciones y, sin desconocer sus puntos débiles, probablemente es la institución de la SADC con mayor posibilidad para desarrollar de manera eficiente la cooperación multilateral.

En el manejo de los conflictos el Protocolo favorece las soluciones políticas; sin embargo, no hay definición clara de dos conceptos centrales: seguridad colectiva y defensa colectiva. Esta indefinición se acentúa en el contexto de la nueva dimensión de seguridad regional, que responde a presiones internacionales y a la nueva tendencia mundial —“especialmente evidente en África”⁴⁵—, que privilegia el papel de los organismos regionales, encabezados por potencias regionales, en operaciones militares de paz en sus zonas de influencia. Pero esta tendencia no exenta de riesgos puede desencadenar nuevos problemas.

El mecanismo de defensa colectiva puede convertirse en un instrumento de las élites políticas de los Estados más poderosos en la Comunidad, para legitimar intervenciones militares en conflictos internos, argumentando que hay grave amenaza a la paz y estabilidad regionales. No se considera la constitución de fuerzas de paz permanentes, que serán formadas —en caso necesario y con carácter temporal— por contingentes de los ejércitos regulares de los Estados miembros.⁴⁶

La indefinición de funciones del Órgano y el conflicto de intereses entre líderes, entre otros aspectos, se han traducido en la incapacidad de la SADC para jugar un papel estabilizador en la crisis de Lesotho (1998) y en el conflicto que afecta a la R. D. del Congo.

Sudáfrica: desarrollo y estabilidad regionales

Considerado “el gigante” regional, los cambios ocurridos en los primeros años de los noventa en la escena sudafricana despertaron grandes expectativas, por lo general desmedidas, en

⁴⁵ J. Cilliers, “Regional African...”, *op. cit.*, p. 20.

⁴⁶ Theo Nee-Thling, “Pursuing a Functional...”, *op. cit.*, pp. 35-37; Gina van Schalky, “Challenges Facing the Newly Restructured SADC Organ for Politics, Defense and Security”, *Africa Insight*, vol. 32, núm. 4, 2002, p. 64.

cuanto a las posibilidades de crecimiento económico, estabilidad y paz de la región en el contexto de la SADC. En el terreno económico, ese optimismo estaba en parte cimentado en la gran popularidad internacional del proceso sudafricano, en su credibilidad económica y en su reinserción en la política mundial, suponiendo que el resurgimiento de la economía sudafricana tendría un efecto “dispersor” (*spill over*), favorable a la profundización de la integración y que podría lograr asistencia financiera externa para toda la comunidad.

En el terreno de la seguridad, el optimismo se fundaba, entre otros aspectos, en la historia y en naturaleza democrática de la nueva élite política sudafricana; además, en su indudable superioridad militar. Se suponía que la estabilidad y seguridad regionales tendrían que ser tarea prioritaria en el proceso de recuperación económica de Sudáfrica.

Una década después de su ingreso en la comunidad, hay serias dudas en cuanto a la capacidad de Sudáfrica para convertirse en el motor del crecimiento económico y en la fuerza estabilizadora y garante de la paz regional. Como consecuencia de la larga crisis que desencadenó el fin del *apartheid*, del impacto negativo de los conflictos en la región y de las sanciones económicas y financieras internacionales de los años ochenta, la economía sudafricana sufrió una acentuada erosión y, en el plano interno en la primera década del siglo XXI, el Estado no tiene capacidad para solucionar la aguda desigualdad social y responder a las exigencias de la gran mayoría de la población empobrecida.

Como potencia regional (aunque cualitativamente diferente) y con un sector privado fuertemente agresivo, el creciente predominio regional de la economía sudafricana ha empezado a despertar la desconfianza entre algunos miembros de la SADC, que perciben esta expansión económica como una continuidad del viejo régimen. Con una industria manufacturera fuerte (incluida la militar) y un sector financiero sólido, regionalmente Sudáfrica genera más de 70% del PNB; atrae más de 50% de la inversión externa directa y concentra 70% de la actividad comercial intrarregional.

Al igual que a principios del siglo XX, en el siglo XXI la expansión del capital sudafricano está acelerando los cambios regionales y favorece la consolidación de la burguesía sudafricana.

cana, en la cual los afrikáners siguen siendo el núcleo dominante, aunque empiezan a surgir nuevos sectores de piel negra. Desde su reincorporación en la economía mundial se registra un acelerado proceso de expansión económica de Sudáfrica en el continente, en especial en la SADC⁴⁷ —lo que acentúa las desigualdades regionales y puede generar tensiones— con el rápido crecimiento de las exportaciones (incremento en manufacturas) y la penetración del capital sudafricano, sobre todo en ciertos sectores (minería, turismo, petróleo y gas, construcción, servicios financieros, industria alimentaria, carreteras y sistemas de comunicación). En el año 2002, Sudáfrica se había convertido en el principal inversionista en la SADC.⁴⁸

El cambio en las prioridades del régimen sudafricano se ha traducido en el incremento en el gasto social (servicios y educación) y en la reducción en los gastos militares (incluido el número de soldados). Aunque, a pesar de esto, sigue teniendo potencial militar que supera la suma de los otros miembros, en conflictos recientes ha demostrado su preferencia por la diplomacia en vez de intervenciones militares, y su falta de voluntad política para asumir funciones de “policía regional”.⁴⁹ Gran parte de su actividad diplomática se concentra en la promoción de una nueva imagen de la SADC, como región que tiene como prioridad la estabilidad económica y política con base en sus propias capacidades, pero propicia a la asociación con organismos internacionales (en especial con la Unión Europea) y con países no africanos.

Aunque se afirma que la SADC está dominada por los intereses de las élites políticas de cinco países —Sudáfrica, Zimbabwe, Angola, Mozambique y Tanzania— el equilibrio de poder, el

⁴⁷ A fines de los años ochenta, del total del comercio sudafricano con África 78% era destinado a países de la SADC. En los últimos 10 años la exportación sudafricana de manufacturas a la SADC creció en 25%. Véase “South Africa’s International Trade Blossoms”, *African Business*, octubre de 2000, p. 13.

⁴⁸ Dianna Games, *The Experience of South African Firms doing Business in Africa. A Preliminary Survey and Analysis*, Johannesburgo, South African Institute of International Affairs, 2004, pp. 12-13.

⁴⁹ Después de la caída de Mobutu en la República Democrática del Congo, se negó a dar apoyo militar para mantener el orden interno. En la prolongada crisis de Zimbabwe ha optado por una política de compromiso constructivo (*quiet diplomacy*), evitando cualquier acción que pueda significar una forma de intervención en asuntos internos. Se ha negado a participar en acciones militares defensivas; por ejemplo, no quiso dar protección militar costera a Tanzania y Mozambique.

ritmo y la naturaleza de las modificaciones de la economía política y la (frágil) lógica regional en el siglo XXI siguen teniendo como núcleo los grandes cambios que se registran en Sudáfrica.

Sin embargo, con la desaparición del *apartheid* y el fin del conflicto bipolar, la dinámica regional ha cambiado cualitativamente, y han adquirido nueva relevancia los procesos políticos y económicos de los países miembros de la comunidad; en especial de los vinculados con la construcción democrática.

SADC hacia el siglo XXI

En la primera década del siglo XXI y en comparación con la situación de fines de los años ochenta, el panorama político y económico de la región ha cambiado en forma notable. Sin negar que el sentido de región potencial y el aparato de seguridad se han vuelto más difusos, la comunidad se define por la tendencia hacia la estabilidad política, social y económica. Con excepción de Swazilandia y sobre todo de la República Democrática del Congo, en los Estados de la región los niveles de violencia política latente son muy bajos o prácticamente inexistentes.

Los sistemas políticos son diversos, pero en la gran mayoría de los casos se trata de democracias jóvenes y frágiles, resultado de procesos de transición política muy recientes, registrados después de la formación de la SADC —en algunos casos como consecuencia de procesos de solución pacífica de conflictos añejos— en Angola, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Malawi, Zambia y Tanzania; mientras, Botswana, Seychelles y Mauricio son considerados sistemas democráticos estables. En Lesotho, la elección general de 2002 demostró que una transición política pacífica es posible. Las grandes preocupaciones son la inestabilidad política en Zimbabwe, la persistencia del autoritarismo en Swazilandia, y sobre todo la creciente fragmentación y agudización del conflicto en la República Democrática del Congo.

Aunque los 14 Estados son política y económicamente heterogéneos (en el marco de un acentuado desarrollo desigual), algunos países comparten rasgos comunes. En gran parte como producto del origen histórico, los rasgos que suelen ser utiliza-

dos para delimitar la particularidad de Sudáfrica en el contexto africano son en mayor o menor grado compartidos por los países que fueron colonias británicas (Botswana, Lesotho, Malawi, Swazilandia, Zambia y Zimbabwe) y por Namibia. La penetración temprana del capital sudafricano y la fuerte dependencia de las entonces colonias portuguesas frente a Sudáfrica favorecieron la formación de rasgos comunes. En el otro extremo, hay países que parecen sólo identificarse entre sí por su pertenencia a la comunidad y por la rápida penetración del capital sudafricano después de 1994: Seychelles, Mauricio, y en menor medida la República Democrática del Congo y el probable nuevo miembro, Madagascar.

Una nueva economía política regional está surgiendo, en parte como producto de la penetración del capital sudafricano, que sigue jugando un papel determinante tanto en el desarrollo capitalista de la región como en la formación de una nueva lógica regional basada en intereses económicos. Los aspectos más débiles para definir a la región, en sentido potencial, son la extinción del relativo aparato de seguridad, el debilitamiento de la lógica regional y, derivado de esto, la persistencia de las identidades nacionales, en detrimento de la formación de una identidad regional: las élites locales siguen considerando a la política como fuente de enriquecimiento personal.

Aunque difícilmente puede convertirse en un actor fundamental en la nueva dinámica mundial y está lejos de ser un bloque económico con una agenda común, la SADC sigue siendo la experiencia de integración regional con mayores posibilidades de éxito en África subsahariana; debe ser analizada como un proceso, más que como una institución en sentido estricto. En esta línea de pensamiento es posible distinguir algunos hechos que indican cierto avance, mientras otros plantean interrogantes en cuanto al futuro de la integración.

Inversionistas y posibles fuentes de financiamiento externo consideran que la SADC está avanzado en los terrenos que suelen ser los más débiles en los procesos de integración regional en África: el desarrollo institucional, el establecimiento de políticas regionales de infraestructura y la creación de mecanismos regionales de financiamiento y de concertación que estimulen el crecimiento de la iniciativa privada.

La región (en sentido flexible) cuenta con una infraestructura razonablemente bien desarrollada y con recursos naturales diversos. En este sentido destacan las iniciativas de desarrollo regional en infraestructura, que tienen como finalidad reconstruir y modernizar redes altamente productivas, como el Corredor de Desarrollo de Maputo, la Iniciativa de Desarrollo de Lubombo y el Corredor de Desarrollo entre Walvis Bay (en la costa del océano Atlántico) y Maputo (en la costa del océano Índico).

El extremo sur de África (en términos geográficos) ha registrado recuperación económica en los últimos años, con un ritmo de crecimiento económico de 1.8% en 2002 y de 3.3% en 2003. Este crecimiento que no puede ser atribuido sólo al proceso de integración, es en gran parte producto de transiciones internas y del fin de conflictos bélicos añejos (“dividendo de paz”), como en Mozambique y Angola, cuyas economías están creciendo a ritmo acelerado (más de 7%), mientras que la economía de Zimbabwe —afectado por la inestabilidad política— registra una tendencia descendente. En este sentido, destaca el hecho de que la cooperación-integración regional no es la clave para el crecimiento económico, el cual tiene que estar fundado en prácticas y políticas internas. La existencia de un clima regional de paz, estabilidad y cooperación favorece pero no determina el desarrollo interno.

A pesar de que el mercado regional es relativamente pequeño, el PNB de la SADC corresponde a más de 50% del total del PNB de África. La gran mayoría de los países tienen economías moderadamente abiertas o plenamente abiertas, en las que el comercio externo juega un papel decisivo, sobre todo en las economías más débiles (Swazilandia y Lesotho). Aunque el comercio intrarregional sigue siendo bajo, se intensificó en la última década, en proporciones que ninguna otra parte de África subsahariana registra.

Las interrogantes en cuanto al futuro de la SADC son múltiples. En primer lugar, la persistencia de identidades nacionales entre las élites políticas, lo que implica que en el mediano plazo el difícil el nacimiento de una identidad regional. Tanto el sentido de región potencial como el aparato de seguridad tienden a diluirse debido al ingreso de miembros que no forma-

ban parte de la zona de influencia que tenía su núcleo en el sistema del *apartheid* y ante el creciente recelo de los países más fuertes debido a la expansión del capital sudafricano.

Es innegable que la falta de ratificación de los protocolos retarda el proceso de integración. Además, la economía regional sigue siendo fuertemente dependiente del sector primario: no sólo los índices de pobreza son muy altos sino que además ha descendido la tasa de empleo (en más de 16% en una década). La expansión de las epidemias, en especial del sida (que afecta a 5% de la población regional) y la vulnerabilidad de la región por el deterioro ecológico acentúan la permanente inseguridad alimentaria. Con una economía capitalista compleja, desarrollada y próspera, Sudáfrica es afectada por flujos incontenibles de migraciones no documentadas, procedentes de países vecinos, lo que empieza a suscitar críticas internas en cuanto a la vocación regional del nuevo régimen sudafricano. ♦

CUADRO 1. Indicadores básicos

	<i>Población en millones Año 2000</i>	<i>Superficie en miles de kilómetros cuadrados</i>	<i>Esperanza de vida al nacer (en años) Año 2001</i>
África subsahariana	659.8	23 628	47
Angola	12.7	1 247	40.2
Botswana	1.6	567	44.7
Lesotho	2.2	30	38.6
Malawi	11.0	94	38.5
Mauricio	1.2	2	71.6
Mozambique	17.6	784	39.2
Namibia	1.7	823	47.4
R. D. del Congo	51.4	2 267	40.6
Seychelles	0.1	0.376	72.7
Sudáfrica	42.8	1 221	50.9
Swazilandia	1.0	17	38.2
Tanzania	33.7	884	44.0
Zambia	10.1	743	33.4
Zimbabwe	12.6	387	35.4

CUADRO 2. Indicadores de resultados económicos

	<i>PNB Promedio anual de crecimiento 1990-2000</i>	<i>GNI per cápita en dólares Año 2000</i>	<i>GNI per cápita Promedio anual de crecimiento 1998-2000</i>
África subsahariana	2.3	474	-0.6
Angola	0.7	240	-8.7
Botswana	4.8	3 300	2.2
Lesotho	4.2	540	-0.4
Malawi	3.7	170	0.6
Mauricio	5.3	3 800	4.2
Mozambique	5.8	210	3.4
Namibia	4.2	2 050	2.2
R. D. del Congo	-5.6	n. d.	0.2
Seychelles	3.0	7 310	1.9
Sudáfrica	1.7	3 020	-0.3
Swazilandia	3.4	1 290	0.7
Tanzania	3.0	280	0.5
Zambia	0.4	300	-2.2
Zimbabwe	2.5	480	-0.4

GNI: Ingreso Nacional Bruto. A partir de 2000, en los informes del Banco Mundial este término tiende a desplazar al de Producto Nacional Bruto (PNB), debido a que es más completo. Comprende, además del PNB, el factor neto de ingresos procedentes del exterior que se compone de los ingresos que los nacionales residentes en el extranjero reciben (por ejemplo remesas de trabajadores migratorios), menos los pagos similares dados a no residentes que han contribuido a la economía interna (trabajo y capital).

n. d.: datos no disponibles.

CUADRO 3. Indicadores de desarrollo humano

	<i>Pobreza^a</i> <i>1984-1999</i>	<i>Analfabetismo^b</i> <i>Año 2001</i>	<i>Población</i> <i>urbana^c</i> <i>Año 2000</i>	<i>Crecimiento</i> <i>población</i> <i>urbana^d</i> <i>1990-2000</i>
África subsahariana	n. d.	39.0	34.5	4.8
Angola	n. d.	58.0	34.2	5.5
Botswana	33/n. d.	21.9	50.3	4.8
Lesotho	49/49	16.1	28.0	5.7
Malawi	n. d./54	39.0	24.9	9.3
Mauricio	n. d./11	15.2	41.3	1.3
Mozambique	n. d.	54.8	40.2	6.7
Namibia	n. d.	17.3	30.9	4.1
R. D. del Congo	n. d.	37.3	30.3	4.0
Seychelles	n. d.	9.0	63.8	3.3
Sudáfrica	24/n. d.	14.4	50.4	2.3
Swazilandia	n. d.	19.7	26.4	4.2
Tanzania	11/51	24.0	32.9	7.7
Zambia	85/86	21.0	39.6	2.7
Zimbabwe	41/26	10.7	35.3	4.5

^a Pobreza: porcentaje de la población que vive con menos de un dólar al día/ porcentaje de la población total que vive en la pobreza.

^b Analfabetismo: porcentaje de la población analfabeta de 15 años o mayores.

^c Población urbana: porcentaje de la población total.

^d Crecimiento de la población urbana: promedio anual.

n. d.: datos no disponibles.

CUADRO 4. Dirección del comercio intrarregional:
porcentaje del total de importaciones. Año 1990
Primera parte

<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>						
		<i>ANG.</i>	<i>BOTS.</i>	<i>LESO.</i>	<i>MALW.</i>	<i>MCIO.</i>	<i>MOZ.</i>	<i>NAM.</i>
Angola	(ANG)	—	n. d.	n. d.	0.01	0.00	0.03	n. d.
Botswana	(BOTS)	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho	(LESO)	n. d.	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi	(MALW)	0	1.07	0.31	—	0.02	0.55	0.03
Mauricio	(MCIO)	0	0.15	0.05	0.12	—	0.01	n. d.
Mozambique	(MOZ)	0	n. d.	0.00	0.55	0.00	—	n. d.
Namibia	(NAM)	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	—
R. D. Congo	(RDC)	0	n. d.	n. d.	0.32	0.01	0.00	n. d.
Seychelles	(SEY)	0	0.01	n. d.	0.01	0.32	0.00	0.00
Sudáfrica	(SAFR)	0	0.00	n. d.	8.55	0.52	1.08	n. d.
Swazilandia	(SWAZ)	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania	(TAN)	0	0.15	0.01	0.19	0.00	0.09	n. d.
Zambia	(ZAM)	0	1.93	0.34	1.26	0.00	0.01	0.09
Zimbabwe	(ZIM)	0	19.32	1.26	1.43	0.43	0.17	0.03

CUADRO 4. Dirección del comercio intrarregional:
porcentaje del total de importaciones. Año 1990
Segunda parte

<i>Exportaciones</i>		<i>Importaciones</i>						
		<i>RDC.</i>	<i>SEY.</i>	<i>SAFR.</i>	<i>SWAZ.</i>	<i>TAN.</i>	<i>ZAM.</i>	<i>ZIM.</i>
Angola		n. d.	n. d.	n. d.	0.01	0.00	0.03	n. d.
Botswana		n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho		n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi		0.00	1.07	0.31	n. d.	0.02	0.55	0.03
Mauricio		0.00	0.15	0.05	0.12	n. d.	0.01	n. d.
Mozambique		0.00	n. d.	0.00	0.55	0.00	n. d.	n. d.
Namibia		n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
R. D. del Congo		—	n. d.	n. d.	0.32	0.01	0.00	n. d.
Seychelles		0.00	—	0.16	0.03	0.02	0.00	0.01
Sudáfrica		0.01	0.00	—	n. d.	0.00	0.13	8.64
Swazilandia		n. d.	n. d.	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania		0.03	0.00	0.00	0.69	—	0.36	0.31
Zambia		0.44	0.00	1.35	2.16	0.47	—	3.75
Zimbabwe		4.47	0.10	2.60	0.00	0.38	0.74	—

n. d.: datos no disponibles.

CUADRO 5. Dirección del comercio intrarregional:
porcentaje del total de importaciones. Año: 2000
Primera parte

<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>						
	<i>ANG.</i>	<i>BOTS.</i>	<i>LESO.</i>	<i>MALW.</i>	<i>MCIO.</i>	<i>MOZ.</i>	<i>NAM.</i>
Angola	0.00	0.00	n. d.	0.00	0.00	0.13	n. d.
Botswana	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi	0.00	0.00	0.00	—	0.08	2.73	0.00
Mauricio	0.00	0.00	0.00	0.24	—	0.44	0.04
Mozambique	0.00	0.01	0.03	0.15	0.04	—	0.55
Namibia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	—
R. D. del Congo	0.00	n. d.	n. d.	0.21	0.00	0.00	n. d.
Seychelles	0.00	0.01	n. d.	0.01	0.32	0.00	0.00
Sudáfrica	0.50	n. d.	0.00	20.55	0.58	13.24	0.00
Swazilandia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania	0.00	0.16	0.00	0.41	0.19	0.03	0.03
Zambia	0.00	0.79	0.01	0.53	0.24	2.20	0.24
Zimbabwe	0.00	5.57	2.16	1.93	0.37	16.02	1.01

CUADRO 5. Dirección del comercio intrarregional:
porcentaje del total de importaciones. Año: 2000
Segunda parte

<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>						
	<i>RDC.</i>	<i>SEY.</i>	<i>SAFR.</i>	<i>SWAZ.</i>	<i>TAN.</i>	<i>ZAM.</i>	<i>ZIM.</i>
Angola	0.00	0.00	1.07	n. d.	0.05	0.05	0.39
Botswana	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi	0.00	0.00	0.82	0.00	1.48	8.00	4.63
Mauricio	0.01	0.52	0.98	1.84	0.12	0.02	0.34
Mozambique	0.00	0.00	1.34	3.25	0.13	0.06	0.26
Namibia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
R. D. del Congo	—	n. d.	0.43	n. d.	1.18	0.00	0.51
Seychelles	0.00	—	0.16	0.03	0.02	0.00	0.01
Sudáfrica	0.31	1.00	—	0.00	2.12	26.08	13.18
Swazilandia	n. d.	n. d.	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania	0.01	0.00	0.55	3.97	—	0.31	0.23
Zambia	0.00	0.00	1.96	1.52	3.80	—	3.48
Zimbabwe	0.02	0.01	2.41	3.83	0.41	3.31	—

n. d.: datos no disponibles.

CUADRO 6. Dirección del comercio intrarregional:
porcentaje del total de exportaciones. Año 1990
Primera parte

<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>						
	<i>ANG.</i>	<i>BOTS.</i>	<i>LESO.</i>	<i>MALW.</i>	<i>MCIO.</i>	<i>MOZ.</i>	<i>NAM.</i>
Angola	—	n. d.	n. d.	0.00	0.00	0.00	n. d.
Botswana	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho	n. d.	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi	0.00	0.59	0.01	—	0.02	0.20	n. d.
Mauricio	0.00	0.14	n. d.	0.03	—	0.00	n. d.
Mozambique	0.01	0.00	0.00	0.56	0.00	—	n. d.
Namibia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	—
R. D. del Congo	0.00	n. d.	n. d.	0.00	0.01	0.00	n. d.
Seychelles	0.00	0.00	n. d.	0.00	0.01	0.00	0.00
Sudáfrica	0.00	n. d.	n. d.	48.64	12.16	0.00	n. d.
Swaziland	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania	0.00	0.21	0.00	0.24	0.04	0.11	n. d.
Zambia	0.05	0.06	0.00	1.07	0.00	0.01	0.10
Zimbabwe	0.73	29.48	6.08	19.72	0.09	6.76	0.56

CUADRO 6. Dirección del comercio intrarregional:
porcentaje del total de exportaciones. Año 1990
Segunda parte

<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>						
	<i>RDC.</i>	<i>SEY.</i>	<i>SAFR.</i>	<i>SWAZ.</i>	<i>TAN.</i>	<i>ZAM.</i>	<i>ZIM.</i>
Angola	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Botswana	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi	0.11	0.05	0.24	0.00	0.15	1.31	1.13
Mauricio	0.01	2.27	0.05	0.36	0.00	0.04	0.27
Mozambique	0.00	0.00	0.04	0.00	0.03	0	0.06
Namibia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
R. D. del Congo	—	n. d.	0.00	n. d.	0.02	0.82	7.11
Seychelles	n. d.	—	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Sudáfrica	1.41	1.00	—	0.00	2.12	26.08	13.18
Swazilandia	n. d.	n. d.	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania	0.09	0.00	0.00	0.00	—	0.24	0.30
Zambia	0.42	0.00	0.02	0.00	0.24	—	1.43
Zimbabwe	0.79	0.13	1.08	1.42	1.00	0.74	—

n. d.: datos no disponibles.

CUADRO 7. Dirección del comercio intrarregional:
porcentaje del total de exportaciones. Año 2000
Primera parte

<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>						
	<i>ANG.</i>	<i>BOTS.</i>	<i>LESO.</i>	<i>MALW.</i>	<i>MCIO.</i>	<i>MOZ.</i>	<i>NAM.</i>
Angola	—	n. d.	n. d.	0.00	0.00	0.01	n. d.
Botswana	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho	n. d.	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi	0.00	n. d.	0.00	—	0.05	0.05	n. d.
Mauricio	0.00	0.14	0.85	0.23	—	0.08	0.00
Mozambique	0.03	0.00	0.00	1.97	0.00	—	0.01
Namibia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	—
R. D. del Congo	0.00	n. d.	n. d.	0.00	0.01	0.00	n. d.
Seychelles	0.00	0.00	n. d.	0.00	0.04	0.00	0.00
Sudáfrica	15.88	n. d.	0.00	42.55	13.65	61.33	n. d.
Swazilandia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania	0.02	0.03	0.35	1.98	0.02	0.18	0.05
Zambia	0.02	0.90	0.04	10.26	0.02	0.02	0.36
Zimbabwe	0.36	21.57	0.28	15.09	0.29	0.39	4.22

CUADRO 7. Dirección del comercio intrarregional:
porcentaje del total de exportaciones. Año 2000
Segunda parte

<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>						
	<i>RDC.</i>	<i>SEY.</i>	<i>SAFR.</i>	<i>SWAZ.</i>	<i>TAN.</i>	<i>ZAM.</i>	<i>ZIM.</i>
Angola	0.00	0.00	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00
Botswana	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi	0.13	0.02	0.34	0.00	0.13	0.23	0.59
Mauricio	0.00	1.67	0.04	0.01	0.18	0.01	0.42
Mozambique	0.00	0.00	0.21	0.73	0.00	0.01	4.68
Namibia	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
R. D. del Congo	—	0.01	0.01	n. d.	0.01	0.00	0.01
Seychelles	n. d.	—	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00
Sudáfrica	17.91	9.68	—	n. d.	14.64	65.67	50.48
Swazilandia	n. d.	n. d.	n. d.	—	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania	1.26	0.02	0.06	0.29	—	0.97	0.22
Zambia	n. d.	0.00	0.74	0.66	1.84	—	1.71
Zimbabwe	1.31	0.48	1.01	1.42	1.01	6.54	—

n. d.: datos no disponibles.

CUADRO 8. La estructura del comercio

	<i>Importaciones bienes y servicios (% del PIB) 1990-2001</i>	<i>Exportaciones bienes y servicios (% del PIB) 1990-2001</i>	<i>Exportaciones productos primarios (% mercancías exportadas) 1990-2001</i>	<i>Exportaciones manufacturas (% mercancías exportadas) 1990-2001</i>	<i>Exportaciones productos de alta tecnología (% mercancías exportadas) 1990-2001</i>
Angola	21/62	39/74	100/n. d.	n. d.	n. d.
Botswana	50/35	55/51	n. d.	n. d.	n. d.
Lesotho	121/86	17/34	n. d.	n. d.	n. d.
Malawi	33/38	24/26	95/n. d.	5/n. d.	n. d.
Mauricio	71/63	64/64	34/25	66/74	1/1
Mozambique	36/44	8/22	n. d./91	n. d./8	n. d.
Namibia	57/66	44/54	n. d.	n. d.	n. d.
R. D. del Congo	29/17	30/18	n. d.	n. d.	n. d.
Seychelles	67/113	62/85	n. d.	n. d.	n. d.
Sudáfrica	19/25	24/28	30/28	22/59	0/5
Swazilandia	74/81	75/69	n. d.	n. d.	n. d.
Tanzania	37/24	13/16	n. d./84	n. d./15	n. d./6
Zambia	37/37	36/27	n. d./87	n. d./13	n. d./1
Zimbabwe	23/21	23/22	68/72	31/28	0/0

n. d.: datos no disponibles.

Fuente de los cuadros: *African Development Indicators*, The World Bank, Washington; *African Economic Outlook 2001-2002*, OECD, París, 2002; *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* (versión preliminar), Organización de las Naciones Unidas.

Dirección institucional del autor:
Centro de Estudios de Asia y África
El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740, México, D. F.