IASP-AIPS

DP-17/2026

Premisas generales sobre la Seguridad Social en África

Por Antonio Ojeda Avilés[1]

Sumario

I. Dos realidades en contraste: la Seguridad Social nacional y regional en el continente africano. 1. La endeble cobertura aseguratoria de los países en el continente. *1.1. La evolución geopolítica hacia la unidad africana. 1.2. El impulso político y jurídico de los organismos internacionales.* II. Las tensiones internas de África en el cambio de siglo. 1. El extraño vínculo residual con los países coloniales. 2. La reaparición de las antiguas discordias. 3. Situación de la seguridad social de los países africanos individuales. *3.1. Las carencias abismales. 3.2. La evolución conceptual de los referentes.* III. La estructura política unitaria de África, un milagro con muchos agujeros. *1. El período de la Organización de la Unidad Africana (OUA). 2. El período de la Unidad Africana (UA).*

[1] Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (emérito) de la Universidad de Sevilla, Premio Fama a la Excelencia Investigadora de la misma Universidad. Presidente de IASP-AIPS.org y de IERI.es. Doctor honoris causa por varias Universidades.

I. Dos realidades en contraste: la Seguridad Social nacional y regional en el continente africano

1. La endeble cobertura aseguratoria de los países en el continente.

Los años veinte del presente siglo XXI, en que nos encontramos, han dado un vuelco a la situación de África desde el punto de vista político y económico, en donde la Seguridad Social comienza a ser tomada en serio. Para entender el alcance de este vuelco hemos de tener en cuenta dos premisas fundamentales y un espacio temporal: las premisas son las económicas y jurídicas resultantes de la Segundad Guerra Mundial, y el espacio temporal tenido en cuenta es el comprendido entre finales del siglo XX y esta década de los años veinte en el siglo XXI. Necesitamos tener en cuenta que la Segunda Guerra Mundial terminada a medidos del siglo XX destruyó un orden jurídico y económico que pivotaba en torno a los Imperios europeos, y creó un vacío que durante la postguerra se abrió a otro orden mucho más complejo que dará sus primeros frutos más tarde, en el siglo XXI. Pero todavía hoy los datos se mantienen reacios a abrirse a la nueva realidad, de modo que muchos análisis científicos se aferran a ellos para descuidar lo que ya es una estructura emergente, endeble, pero con futuro.

1.1. La evolución geopolítica hacia la unidad africana

Comencemos desde esa África del siglo XIX fragmentada de tribus y pueblos sin arraigo, donde no obstante había surgido la Humanidad y en donde habían prosperado civilizaciones pujantes muchos siglos atrás, con los faraones. El desembarco de las potencias coloniales se había producido hacía tiempo, pero aún pugnaban entre ellas por arrebatarse las víctimas, que al mismo tiempo mostraban su desunión.



Durante siglos el continente africano había tenido la mala suerte de coexistir con otros continentes que se le han adelantado en el progreso y, de inmediato, habían procedido a invadir el suelo de aquél para depredar sus territorios y habitantes. En el principio fueron los árabes quienes, habituados a los desiertos en su solar de origen, no tuvieron dificultades en acceder al inmenso Sahara y más allá de él, al Sahel, donde descubrieron tres de las riquezas más preciadas y al mismo tiempo sangrientas que se recuerdan: el marfil, el oro y los esclavos. Como en otras ocasiones, los árabes traspusieron con sus caravanas las grandes extensiones y trajeron las preciadas "mercancías" a los países europeos, mientras se interponían entre ambos polos como ya hacían respecto a Oriente.

A finales del siglo XV, Portugal encabezó la marcha consistente hacia el sur de los países europeos al bordear la costa occidental africana y de este modo llegar hasta los mismos orígenes de la riqueza del continente[2]. La cual se encontraban muy lejos, en el Gran

[2] Había terminado su Reconquista pocos años antes que lo hicieran los españoles, y continuó por el continente africano a la búsqueda del oro, esclavos y marfil que llegaban a raudales a los mercados de

Golfo de Guinea, en territorios a los que en ese tiempo se llamó -tan gráficamente- Costa de Marfil, Costa del Oro y Costa de los Esclavos, actualmente Ghana, Côte d'Ivoire, Benin y Togo. Después seguirían un rosario de países costeando hacia el sur en la ocupación de todo el continente: España, Francia, Inglaterra, Países Bajos, Bélgica, Alemania, Italia, Turquía, Rusia, Austria-Hungría, Dinamarca, Suecia-Noruega[3], los cuales irían bajando por ambos lados y profundizando en el interior hasta llegar al corazón, el gran río Congo, donde por algún tiempo rigió la ocupación más cruel de todas, la del rey Leopoldo de Bélgica[4].

Un continente fragmentado en centenares de pequeños dominios que luchaban unos contra otros –"mil tribus, cien reinos"- sufrieron de improviso la llegada de los poderosos Estados occidentales, que penetraron en él y lo unificaron en grandes trozos a los cuales sometieron a su disciplina y con cuyo esquilmado se enriquecieron en el mercado mundial. Empobrecieron África, raptaron a sus nativos, devastaron su territorio, aunque a cambio les dieron una organización unificada, unas cuantas lenguas internacionales y una cultura avanzada con las que pudieron todos entenderse. Y, sobre todo, actuaron sobre la base del enriquecimiento propio en la creación de una economía estructurada que serviría de base para los nuevos países.

Con el siglo XIX la situación de opresión llegó a su climax, aunque también se exasperó la competencia entre los países europeos por ampliar sus posesiones, en la que se ha llamado "carrera por África" (*scramble for Africa*), una tensión sin precedentes que intentaría solucionar la reunión de Berlín convocada por el canciller Bismarck a fines de ese siglo (1884-1885), la cual condujo a un acuerdo sobre el reparto de África, mal cumplido.

Llama la atención hasta qué punto los conflictos pueden marcar giros de guión por donde finalmente se vislumbra la salida. El tempestuoso asentamiento durante siglos de las potencias europeas -sobre todo de Francia en el lado occidental y de Reino Unido en la parte oriental- se detendrá abruptamente a partir de la Primera Guerra Mundial que destruye a las potencias europeas, y sobre todo con la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), cuando las mismas tratan de solventar el conflicto no del todo resuelto con la Primera, y de paso se aniquilan entre ellas y quedan exhaustas, empobrecidas, debilitadas. En dicha segunda postguerra, entre 1950 y 1975, nada menos que cuarenta países africanos vienen independizados por sus respectivas potencias coloniales, exhaustas y arruinadas. Alcanzaban casi los 54 países que formarían el actual panorama del continente, y esa masa de nuevos países accedían a la independencia, no tanto por la fuerza de sus movimientos democráticos, que también[5], cuanto por la decadencia de las potencias coloniales, incapaces de mantener el peso de la púrpura. Los europeos se habían aniquilado mutuamente, y debieron ceder la dirección a los propios países esquilmados, en algunos de los cuales ya existían fuertes organizaciones sindicales y populares, si bien en la mayoría prevalecían los grupos de poder aleatorio con intereses particulares.

1.2. El impulso político y jurídico de los Organismos Internacionales.

Lisboa y Sevilla. Llegaron a Costa del Oro (hoy día Ghana) en 1471. Su éxito inspiró la aventura de los Reyes Católicos en el Nuevo Mundo en 1492.

[3] Incluso un joven y pujante Estados Unidos, que no disponía de colonias en el continente, se personó en la Conferencia de Berlín, pese a que en teoría se erigía en adalid del anticolonialismo.

[4] Inmortalizada por la narrativa del polaco Joseph Conrad en *El corazón de las tinieblas,* 1899*.*

[5] Así por ejemplo, los sindicatos en Zambia, Suráfrica, Zimbabwe o Tanzania impulsaron la independencia, señala DIRAR, Ludwam, "The African Continental Free Trade Area: Trade Liberalization and Social Protection", *Afronomics Law* 19 (2019), en internet. Para el autor, en Sudáfrica "el movimiento obrero fue central en la liberación colonial".

La Segunda Postguerra había desencadenado como efecto indirecto el proceso político de la independencia. Quedaba el otro factor, el proceso ideológico-jurídico, también surgido durante la Segunda Postguerra. Me refiero con él a la idea internacional y el proceso internacionalista.

Importantes instituciones internacionales habían surgido ya tras la Primera Guerra Mundial, en concreto la Sociedad de Naciones y la Organización Internacional del Trabajo, en las cuales comenzó a ensayarse la solución negociada y dialogada de los problemas entre países. Pero aquel período sufrió diversas crisis de múltiple procedencia -el "crack" de 1929, sobre todo-, las cuales lastraron el progreso y condujeron a la Segunda Guerra Mundial. Tras ella se ponen en marcha organismos internacionales similares a la Sociedades de Naciones, pero más robustecidos por el fuerte aliento de América en la vertiente liberal de la doctrina Roosevelt, muy distinta a la otra vertiente de aquel mismo presidente, del gran garrote. La ONU, Naciones Unidas, surge poderosa con un doble nivel de diálogo (asamblea y consejo permanente) y una doctrina internacional mucho más robusta, que, ahora sí, hará prevalecer los principios internacionales por encima de las decisiones unilaterales en la mayoría de los casos. A lo cual ayudan otros organismos e instituciones del mismo nivel, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, etc., que emiten Declaraciones y Convenciones del mismo sentido, la superposición de las cuales permite hablar de un conjunto unitario de principios que asumen el valor de mandatos jurídicos -es decir, exigibles y no meramente éticos- y a aplicarse por los tribunales nacionales de los distintos países a virtud de lo que ha venido en llamarse "test de convencionalidad"[6]. Junto a ellos, aunque con el valor jurídico de convenios internacionales, cabe destacar los denominados "Convenios Fundamentales" de la Organización Internacional del Trabajo, diez acuerdos de los doscientos con que cuenta el organismo, centrados inicialmente en la libertad sindical, el trabajo libre, el trato igual por razón de género y la prohibición del trabajo infantil[7], hasta que en 2022 se incorporan a este grupo de élite los Convenios 155 y 187, sobre seguridad y salud en el trabajo, con lo cual entra en ese marco un aspecto importante de la Seguridad Social.

2. Las tensiones internas de África a finales del siglo XX

Pero el empuje del elemento internacional no cabe circunscribirlo únicamente a las instituciones antevistas. Su fuerza reside también en la evolución internacionalista de la economía, la política o la tecnología, y al efecto de uniformización que el conocimiento genera. La televisión primero, e internet después, nos ponen en contacto en tiempo real con cuanto sucede alrededor, y la aldea global de Marshall McLuhan se impone con su presencia entre nosotros. Las noticias que tardaban meses en llegar de un continente a otro hasta el siglo XIX, se cuelan en nuestros hogares en cuestión de minutos, procedentes de los lugares mas recónditos. La información alcanza, además, a la mayoría de los ciudadanos, merced a los avances tecnológicos de las terminales individuales[8].

---

[6] Si bien la aparición del concepto es mérito del Tribunal Americano de Derechos Humanos, aparecerá después en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el Tribunal Constitucional español.

[7] "La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en junio 1998 resalta este conjunto de principios fundamentales en el trabajo con el apoyo de la comunidad internacional. La Declaración cubre cuatro áreas principales para establecer un piso mínimo necesario en el mundo del trabajo": OIT, *Los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra 2002, p. 10.

[8] La conversión de la información en una palanca democrática y democratizadora adquiere mayor potencia en los países colonizados, a los que cabría extender la situación descrita por Rafael DUMETT en

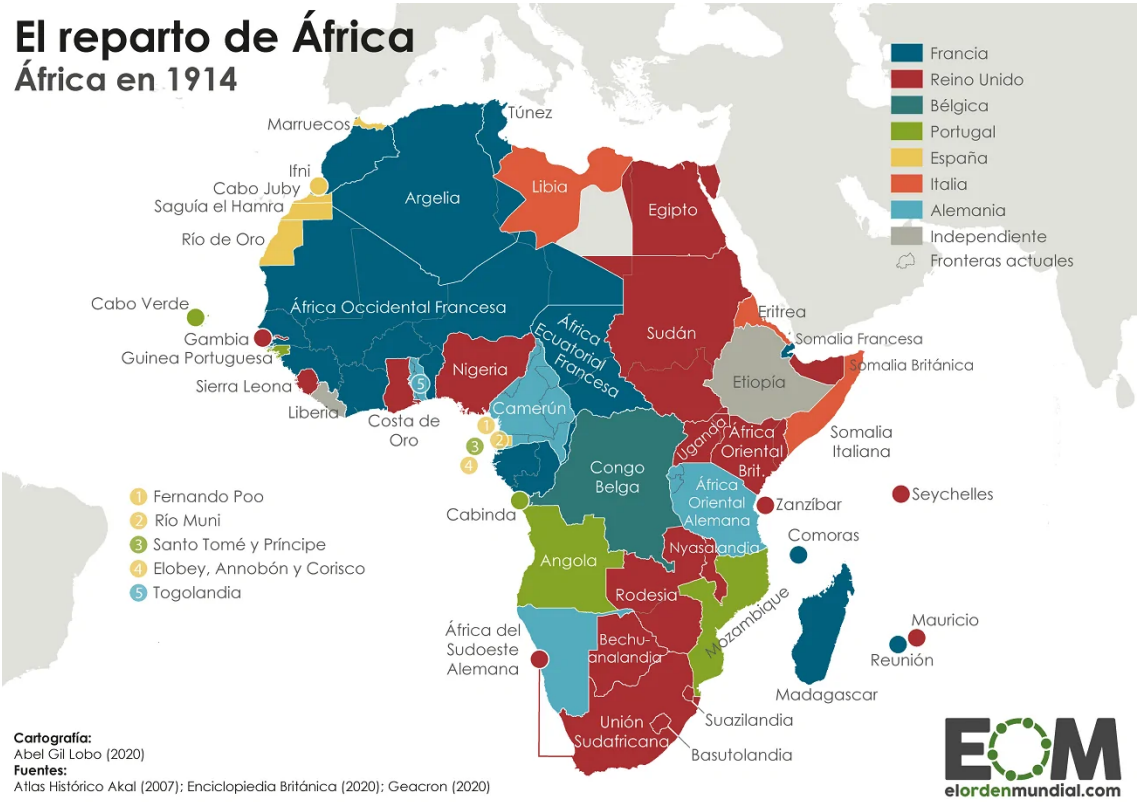
En el espacio temporal en donde se fragua la que hoy es África, una sucesión de circunstancias a favor y en contra han forzado en todo el mundo a una *deconstrucción* general, y particularmente en el mundo del trabajo, que comienza con los avances de la automatización de las fábricas, sigue con la robotización, continúa con la digitalización y actualmente transita por la inteligencia digital, sin que hayamos visto aún hasta dónde podemos llegar.
A nuestros efectos de la unificación de África, hay algunos movimientos específicos que aquí nos interesan.
Por una parte, la internacionalización de los elementos que forman parte del comercio, no solo de los capitales y mercancías, sino también del elemento humano, en el fenómeno relevante de las cadenas de suministro o de valor y de otros igualmente significativos. No solo se facilita que el capital acuda a donde pueda obtener el máximo beneficio, sino también las mercancías y los mismos trabajadores, en un intenso cambio que actualmente se ve alterado por una doctrina neoaislacionista que perjudica a ambas partes.
Pero, por otro lado, si acercamos la lupa al continente que nos interesa, en ese lapso de tiempo que podríamos llamar de transición y que abarca toda la segunda mitad del siglo XX, habremos de tener en cuenta las tendencias contradictorias que veremos de seguido.

2.1 El extraño vínculo residual con los países coloniales

Esa libertad obtenida por consunción, esa frustración con que las antiguas potencias coloniales entregan el poder a unos poderes autóctonos constituídos a toda prisa, conlleva dos tipos de consecuencias en la nueva África surgida en la segunda mitad del siglo XX.
Por una parte, no se rompen totalmente los vínculos con la antigua potencia colonial, como en cambio sí ocurre casi al mismo tiempo con el Imperio español de América. En África las Administraciones europeas mantienen lazos de conveniencia con las Administraciones autóctonas a las que se entrega el poder y que en muchos casos vienen "fabricadas" o al menos influídas por las primeras. Sin duda que hallamos ejemplos de plena iniciativa autónoma, como por ejemplo en Sudáfrica, Argelia, Egipto y otros, pero incluso cuando la liberación se consigue con efusión de sangre, las ideas y la cultura de la potencia colonial que ha dominado un país durante siglos permanece en las nuevas instituciones pese a todo. Tal es, por ejemplo, lo ocurrido en los antiguos dominios británicos, franceses y portugueses, en los que la lengua inglesa, francesa y portuguesa es aún hoy vehículo de transmisión cultural de primer orden.
Más aún: las propias entidades geopolíticas surgidas en esos años deben su existencia a la dominación y explotación de la potencia extranjera, desde el punto y hora en que antes de su llegada no existía un sentimiento de vinculación entre las decenas de organizaciones de todo tipo, familiares, tribales, étnicas, etc., que ahora las integran. Una fragmentación o dispersión que vemos en los mapas de siglo XIX, por ejemplo el ya visto sobre África inmediatamente antes del gran reparto continental de 1884-1885, mitigada únicamente por los corredores comerciales abiertos en el continente por los musulmanes y otros grupos para el tránsito de mercancías, señaladamente oro, esclavos, marfil, etc., en los cuales se hablaban lenguas francas antes de la dominación europea.

"El espía del inca", 2022, sobre la función de los correos *chaski* en el imperio incaico, mediante un sistema encripatado de nudos por el que se informaba al emperador de las noticias de su imperio, mientras los súbditos vivían en la mayor ignorancia.

La dominación colonial impuso una simplificación de fronteras en atención a las potencias regentes, y ese es el mapa que ha permanecido básicamente hasta la actualidad, con subdivisiones practicadas por las propias potencias invasoras:



Las conexiones con las potencias coloniales subsisten actualmente en algún sentido. En especial, Francia y Reino Unido han mantenido vínculos culturales fuertes, llámense de la "Francofonía" o de la "Commonwealth", así como a través de convenios comerciales bilaterales donde podemos advertir la complementariedad que ha permanecido entre ambas partes de la relación. Semejante conexión, que podríamos denominar vinculación especial cultural y económica de África con Europa, se mantiene hoy día a través de las instituciones supranacionales, en especial de la Unión Europea y sus Acuerdos de asociación económica con las cuatro partes en que se ha dividido al continente, así como la continua ayuda prestada a las iniciativas del "joven" continente, como por ejemplo en el desarrollo de la propia Unión Africana, o de las iniciativas de organizaciones internacionales como la OIT con la financiación frecuente de organismos europeos, sobre todo británicos.

2.2 La reaparición de las antiguas discordias

Las diferencias religiosas, étnicas, tribales, familiares, etc., que habían quedado hasta cierto punto adormecidas durante la dominación colonial, han vuelto con fuerza en hostilidades de gran dimensión. Si la ocupación por potencias extranjeras se había sustentado habitualmente en equilibrar a los enemigos autóctonos, el antiguo enfrentamiento resurge poderoso bajo las nuevas coordenadas. Las migraciones forzadas de pueblos enteros, la persecución de etnias o de tribus secularmente enemigas, la demonización de las religiones distintas, vienen ahora apoyadas por las armas modernas y el apoyo de nuevas potencias extranjeras que pretenden ocupar los ricos espacios "vacíos" del continente. La presencia y el intervencionismo de potencias neocoloniales llegan hasta nuestros días, como ha señalado la 39 Cumbre de la Unidad

Africana en Addis Abeba en 2026[9], y entre ellas se cita a China, Rusia, Estados Unidos o Emiratos Árabes Unidos.

Una muestra de la nueva presencia extranjera nos lo ofrece el tipo de explotación denominada "galamsey" en el país del oro, Ghana, donde los buscadores autónomos inundan y envenenan los yacimientos en las arenas de los ríos utilizando máquinas modernas que les prestan los nuevos "colonizadores" chinos[10].

Por otro lado, los golpes de Estado por milicias armadas, en muchos casos también con ayuda de un nuevo aliado poderoso, han vuelto a adquirir un auge lamentable, de matanzas recíprocas, y cuando -ya en nuestros días- se trata de intervenir civilizadamente mediante el no reconocimiento o el ostracismo de los gobiernos de fuerza, negándoles ayuda, los efectos repercuten directamente sobre la población más desfavorecida. Así ha ocurrido con las que se han denominado como "sanciones inhumanas" contra los gobiernos militares de Níger, Mali y Burkina Fassó por parte de una de las federaciones regionales surgidas en el proceso de unidad africana, ECOWAS[11]. Esos golpes de Estado llegan hasta nuestros días, como ha sucedido en Gabón[12].

Un tercer ejemplo de las debilidades extrínsecas del proceso nos llega de Sudán, donde ha surgido el que podría constituir un nuevo Estado africano en la parte oriental del continente, por la reaparición de antiguas discordias[13].

2.3. El pacto fáustico y la aparición del neoliberalismo.

Al otro extremo del continente, en Senegal, se reproduce por enésima vez cuanto ha venido considerado como un nuevo pacto con el diablo en la figura del Fondo Monetario Internacional[14], que sigue en estos países la misma política dura y conservadora

---

[9] NARANJO, José, "Los conflictos internos y las injerencias de las grandes potencias debilitan a África", *El País* 16 de febrero de 2026. La 39ª Cumbre de la Unión Africana (UA) se celebró en Addis Abeba, Etiopía, del 14 al 15 de febrero de 2026, centrada en el lema "Garantizar la disponibilidad sostenible de agua y sistemas de saneamiento seguros para alcanzar los objetivos de la Agenda 2063"

[10] Vid. Abdulai ABDUL GAFARU, Lars BUUR y Paul STACEY, "Party Political Campaigning and the illegal extraction of Gold in Ghana", *World Development* 192 (2025); Ana CARBAJOSA, "La fiebre del oro envenena el Dorado africano", *El País* 24 de octubre de 2024: "el suelo está preñado de oro, pero la pobreza es espeluznante", dice la autora: extractivismo salvaje y catástrofe ecológica porque las minas están infectadas de mercurio. En el agua "potable" se detectan restos de mercurio, cianuro, plomo, cadmio, y níquel.

[11] ECOWAS, Comunidad Económica de Estados del África Occidental, o CEDEAO. La expulsión temporal de esos países repercutió en las ayudas económicas recibidas por estos Estados, que iban dirigidas básicamente a la población necesitada. A mayor abundamiento, cuando el período de suspensión terminó y se les ofertó la readmisión, en enero de 2025, dichas dictaduras se negaron a reincorporarse y formaron una propia unión. ECOWAS/CEDEAO pidió a los Estados miembros que continuaran permitiendo a los ciudadanos de esos países los derechos de libre circulación, residencia y establecimiento sin necesidad de visado. Vid. "La CEDEAO anuncia la salida formal de Mali, Burkina Fassó y Níger de la organización", Swissinfo 29 de enero de 2025. Sobre las causas de los golpes de Estado en los tres países, vide Goberna, "Salida de Burkina Fassó, Mali y Níger de la CEDEAO: ¿ascenso del panafricanismo?", 28 de enero de 2025, en internet: en este artículo se vinculan las sublevaciones de las tres dictaduras emergentes con la causa unitaria continental: así, para Mali se trataría de las limitaciones sufridas en el proceso de autonomía por la resiliente dependencia francesa; en Níger vendría provocada por la injerencia extranjera en su industria de extracción de uranio; y en Burkina Fassó, por el renacimiento panafricanista y la doctrina de Thomas Sankara.

[12] *Africanews,* "Central African bloc suspends Gabon over coup", 5 de setiembre de 2023.

[13] Así, ESPAÑOL, Marc, "El avance rebelde cimienta la fractura interna en Sudán", *El País* 1 de diciembre de 2025.

[14] Instituto Tricontinental, "El pacto fáustico de África con el Fondo Monetario Internacional", dossier 88 (2025). El pacto consiste en la concesión de créditos por dicho Fondo a cambio del control sobre la economía senegalesa. Senegal, independiente desde 1960, suscribió el primero de estos acuerdos con el FMI en 1979, y desde entonces ha suscrito otros veinte acuerdos en los 46 años transcurridos.

ejecutada también antes con países de otros continentes, como Grecia o Argentina, la cual llevó a acentuar las crisis en lugar de ayudar a superarlas. Sin duda que el Fondo debe velar también por su supervivencia y por el crédito otorgado por sus miembros -a través de la ONU-, pero las consecuencias han resultado catastróficas para el futuro de los países y parece que en los últimos años ha dulcificados sus exigencias y hasta cierto punto ha iniciado una política más anticíclica dentro de sus coordenadas[15].

Las limitaciones y rigideces de esos préstamos internacionales han llevado por un lado a la creación de organismos centrales africanos en materia bancaria, aunque también a la constatación de que tampoco los organismos propios pueden hacer gran cosa ante la débil economía del continente, causada por la amplia salida de materias primas para ser procesadas en países industrializados y adquirir así su valor terminal fuera de África: el diseño colonial de intercambios continúa, y el comercio interafricano significa solo el 15 por 100 del comercio total de la región[16]. De ahí la importancia geoestratégica de la unidad continental, cuyo principal objetivo radica en el fortalecimiento de la economía autóctona, y en concreto en el aumento del tráfico económico entre los países miembros.

Según Ludwam Dirar, la actuación del Fondo Monetario Internacional debe leerse en un contexto mucho más amplio para valorarlo correctamente. En tiempos de la máxima intervención del Fondo, con préstamos a numerosos países africanos, los proyectos de integración continental que se habían iniciado con el movimiento de emancipación colonial, decayeron y dieron paso en su lugar a políticas neoliberales que redujeron el gasto en educación, salud y otros conceptos. Y bajo su influencia la integración de África entronizó a la liberalización comercial y abandonó a la emancipación[17].

A nuestro juicio, ese amplio empuje neoliberal no impide cuanto menos una parte de los avances internacionales de la Protección Social y del movimiento obrero, en el sentido ya expuesto anteriormente, del trabajo como uno de los elementos esenciales en la internacionalización de la economía. Si el libre comercio entre países se redujera simplemente a los movimientos de capitales y mercancías, o incluso si alcanzara además a la libertad de establecimiento, algo faltaría que haría fracasar el propósito, pues también se precisa la libre circulación de trabajadores en su acepción más amplia para que acudan a impulsar los demás factores donde sea preciso. Todavía no pueden manejarse las empresas con la inteligencia artificial, y sin las manos que mueven y administran esos otros elementos, la liberalización pretendida fracasará.

Antes de adentrarnos en el proceso de unificación, conviene resumir la situación de la seguridad social a nivel singular de los países africanos.

3. Situación de la Seguridad Social en los países africanos.

---

[15] Con dureza apunta el Instituto citado en nota anterior que "Fue un pacto fáustico que todos los países africanos suscribieron en algún momento de su historia. Aquellos que carecían de hacienda pública, [o] contaban con bancos centrales mal financiados, [o] apenas controlaban sus materias primas, y presentaban niveles muy bajos de industrialización, enfrentaron una ardua tarea tras la independencia: construir la integridad de sus economías nacionales y sus redes comerciales regionales. Permanecieron integrados en una estructura neocolonial, reforzada por las intervenciones del FMI. Y se les disuadió de destinar sus recursos al desarrollo de capacidades humanas o a la base industrial de sus economías" (*op. cit.,* en internet).

[16] Por ejemplo, en la mayoría de países africanos las carreteras y ferrocarriles fueron diseñados para transportar los minerales y los productos agrícolas hacia los puertos de embarque, no hacia las ciudades del continente: Banco Africano de Desarrollo, Unión Africana y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. *Africa Industrialisation Index 2022, State in Burden Debt 2024. Africa and Dynamics Debt Vulnerability*, El Cairo 2024, en internet.

[17] DIRAR, Ludwam, "The African Continental Free Trade Area: Trade Liberalization and Social Protection", *Afronomics* 19 (2019), cit.

El panorama individual de los países africanos ofrece tanta variedad, que parece imposible haber construido sobre él un paisaje unitario, con todas sus imperfecciones. Hay países pobrísimos y otros muy ricos, avanzados y retrasados, sin nada que ver entre sí.
Si quisiéramos hacer un esfuerzo de simplificación, habría que distinguir en todo caso entre los países de la periferia y los del centro, un centro muy amplio que abarcaría a los países saharianos, los subsaharianos, y los centrales del continente, hasta la República Democrática del Congo inclusive. En el centro del continente parece concentrarse la pobreza, incluso en países intrínsecamente ricos, pero esquilmados por la ocupación colonial. Respecto a los países de la periferia, hay también diferencias significativas entre el importante bloque francófono y el no menos importante bloque anglófono: el primero exhibe menor estabilidad, con enfrentamientos dentro del norte musulmán o escisiones en el bloque sahariano, que no ocurren en el segundo, de mayor solidez. Por último, los países del este del continente y sus organizaciones tienen mayor capacidad organizativa y financiera que los del oeste, a pesar de excepciones sustanciales.

3.1. Las carencias abismales

Hay pocos estudios al respecto, como por lo demás viene siendo la regla para este continente, pero coinciden en la pobreza del ámbito personal y material de los sistemas nacionales de Seguridad Social, con porcentajes muy inferiores a los del resto de continentes. Si bien hoy día todos los países africanos ofrecen una cierta cobertura y unas declaraciones incluso constitucionales en favor de avanzar en la protección social de la población, la realidad después viene a ser considerablemente mezquina, pues se limita a una cobertura del sector formal -dejando fuera a la enorme cantidad de trabajadores informales de cada país-, y, aún más, de un sector formal que a duras penas supera el ámbito de los funcionarios públicos. De este modo, en el África subsahariana la cobertura de la jubilación se limita al 16,9 por 100 de la población activa, aunque alcance al 36,7 por 100 en el norte de África, y contrasta en todo caso con el 90 por 100 alcanzado en Europa y Estados Unidos[18]. Por otro lado, informes más recientes indican que la población no asegurada en planes de pensiones, ya sean públicos o privados, oscila entre el 80-90 por 100 del total.
Ciertamente que se detecta una evolución hacia sistemas mejor estructurados, por ejemplo en línea con el modelo multinivel propuesto por el Banco Mundial, donde existe una apertura hacia el nivel asistencial para la población necesitada. Pero las carencias subsisten, no solamente por las dificultades financieras y la mala administración, sino también por el elevado porcentaje de población juvenil sin empleo suficiente, junto a la enorme masa de población informal fuera del sistema de cotización regular. La interferencia de la pandemia del *covid,* al comienzo de la década de los 2020s, no permite calibrar debidamente el alcance de la evolución en estudios por demás estimables[19].
Una buena síntesis de toda la problemática africana en materia de Seguridad Social nos la ofrece Marius Olivier en su estudio sobre la aceptación de la Seguridad Social en África[20], para quien:

a) Convendría alcanzar un contexto conceptual adecuado que abarque, en el marco de la Seguridad Social, la cobertura de riesgos complementarios (*covariate)* y de

[18] OIT, *World Social Protection Report 2014-15,* en internet.
[19] OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2024-2026*, Ginebra 2025.
[20] OLIVIER, Marius, "Acceptance of Social Security in Africa", ISSA/Africa/RC/Lusaka/2, en internet.

necesidades inmediatas (como opuestas a la estricta cobertura de necesidades o riesgos futuros), y a los conceptos de familia extensa, y de neutralidad de género en África.

b) Atender a la posible pérdida de prestaciones en caso de transición entre regímenes, tanto dentro como más allá de las fronteras.
c) Necesidad de que lo social y lo económico se refuercen recíprocamente.
d) Superar el hecho de que la Seguridad Social en África abarca solo al sector formal, lo que agrava la diferenciación.
e) Finalmente, fijación de estándares apropiados a nivel nacional y regional.

El orden de los problemas parece errático, pero no lo es. Un contexto conceptual adecuado significaría dar entrada a los fenómenos de necesidad social más allá de las contingencias contempladas por la OIT en convenio 102 de 1952, norma mínima de Seguridad Social, que en realidad encubre una exigencia "europea" de trabajadores regularizados y de contingencias del trabajo, como lógica respuesta al origen ancestral de los seguros sociales en los gremios medievales. Ahí quedan al margen todas las situaciones de necesidad más comunes en África, y la distinción en niveles por el Banco Mundial tampoco satisface una visión total de cuanto la población necesita. Un concepto amplio de Seguridad Social, en el sentido de la Protección Social, se haría eco de experiencias como las de las comidas escolares en diversos países de África, o con el hecho de que las pensiones de jubilación de un porcentaje elevado de ancianos van redirigidas a la alimentación de los nietos.
Tiene ésto que ver con el epígrafe que vemos a continuación.

3.2. La evolución conceptual de los referentes

No solamente hemos de tener en cuenta una visión más amplia de Seguridad Social y de los conceptos que la nutren, desde las contingencias cubiertas hasta los grupos de personas protegidas, por mor de la distinta realidad social y productiva de los países y continentes. Se trata además de que los referentes tradicionales han sufrido una evolución sustancial que obliga a una reevaluación integral del panorama.
Comencemos por la primacía del contrato de trabajo y el concepto de éste. Hasta el presente siglo, las situaciones previas a la relación de empleo, como la formación profesional, o las fronterizas con él, como el cooperativismo, el trabajo social, y todas las que se denominaban como zonas grises en sus fronteras, quedaban en un limbo que a lo sumo alcanzaba a considerarlas incluidas como relaciones laborales especiales, para enseguida ser olvidadas.
La situación comenzó a cambiar cuando la informática se difundió con rapidez en las empresas y el trabajo a distancia cobró un inusitado vigor. Estudios como los de d'Antona en Italia sobre el "trabajo sin adjetivos"[21], o los de Freedland sobre el "contrato de empleo personal"[22] extendieron la mirada e incorporaron como un sesgo natural el del trabajo autónomo en el ámbito del Derecho del Trabajo. Para D'Antona, similar que para Freedland, es el carácter *personal* de la prestación la que origina la tutela del

[21] "Lavoro senza addiettivi". Vide al respecto D'ANTONA, Massimo, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità?", Rivista Giuridica del Lavoro e Previdenza Sociale* 1998, I, ahora en D'ANTONA, *Opere,* pp. 221-222.

[22] En numerosas publicaciones, de las que citamos por ejemplo FREEDLAND, Mark, "The Personal Employment Contract", Oxford University Press, 2006; FREEDLAND, Mark, y CONTOURIS, Nicola, *The Legal Construction of Personal Work Relaions,* Oxford University Press 2011; FREEDLAND, Mark (general editor), *The contract of employment*, Oxford University Press 2016.

Ordenamiento, de donde esa tutela debe extenderse a todas las formas de prestación, tanto sea subordinada como autónoma[23].

Simultáneamente, o quizá de forma entrelazada, los indicios de laboralidad, a cuya virtud venia activado el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social sobre las relaciones concretas de trabajo, iban cambiando desde los rudimentarios signos físicos de la dependencia -el sometimiento a horarios, la obediencia a instrucciones, el trabajo en centro de trabajo ajeno, etc.- a los más sofisticados de la integración en una organización ajena, donde la autonomía del trabajador no estaba reñida con la protección frente a la esfera donde se integraba.

Fórmulas híbridas han surgido a continuación, como las de los trabajadores económicamente dependientes ("trade") o el "lavoro agile", por no hablar del "zero hours contract", mientras que el entero Ordenamiento laboral ensanchaba sus costuras con definiciones cada vez más amplias de la flexibilidad.

La Seguridad Social no se ha quedado atrás en la evolución descrita. Diríamos que incluso ha tomado la iniciativa en este sentido, de incorporar las figuras novedosas y flexibles, o al menos los trabajadores autónomos y pequeños empresarios han tenido desde muy pronto su lugar en la protección, igual que ha ocurrido con otras figuras de similar importancia que están fuera del Derecho del Trabajo pero ostentan un régimen especial de Seguridad Social, como son por ejemplo los funcionarios en sus diversas ramas[24].

De ahí que la incorporación de figuras más difíciles que habían llegado a configurar una frontera de los sistemas de Seguridad Social, como el sector informal de la economía, deba venir considerado como una asignatura pendiente de la moderna disciplina. Un ámbito tan resbaladizo como este tipo de trabajadores, que no se deja encasillar fácilmente por su carácter irregular, a duras penas puede contemplarse desde los parámetros clásicos del Convenio 102 (1952) OIT, pues no cotizan, no ostentan un empleo regular, no aparecen en las encuestas, y ni siquiera su actividad admite con frecuencia una calificación como trabajo. Pero en América, en Asia y en África representan la mayoría de la población necesitada, que malvive de trabajos marginales y plurales. Y en función de tal inasequibilidad, los Estados han puesto en marcha mecanismos de asistencia muy originales -otras veces son muy clásicos-, como vemos en los alimentos para escolares o en las subvenciones a familias necesitadas con cargo a fondos presupuestarios de cuantía fija, agotados los cuales se termina la cobertura, a menos que se renueven, y sin que exista un derecho subjetivo al pago como en la Seguridad Social ortodoxa.

Semejante Seguridad Social de realismo mágico significa en la mayoría de países de los tres continentes una necesidad tan expandida o más que la clásica o europea, y requiere de estudios y de respeto por la academia[25]. Convive con los sistemas ortodoxos de Seguridad Social, pero su implantación es más habitual que ésta, siendo así que la ortodoxa abarca con frecuencia al sector formal de unas pocas empresas -con frecuencia a solo los funcionarios de la Administración-. No debería llamarnos la atención, por

---

[23] RUSCIANO, Mario, "Il pensiero di Massimo d'Antona sul diritto al lavoro", *Biblioteca "20 maggio",* 1/2014, p. 542.

[24] Vid las reflexiones sobre el particular, en el sentido expresado en texto, de WYNN, Michael, y PAZ-FUCHS, Amir, "Flexicurity outside the employment relationships? Re-engineering social security for the new economy", en WESTERWELD, Mies, y OLIVIER, Marius (eds.), *Social Security outside the realm of the employment Contract,* Monograph Book 31 de mayo de 2019, cap. 2, pp. 30-57.

[25] Los análisis sobre ella, y a mayor abundamiento, el respeto a sus coberturas, resultan bien escasos. Véase por ejemplo WESTERWELD Mies, y OLIVER, Marius (eds.), *Social Security outside the realm of the employment contract,* cit., en especial el capítulo 1, de OLIVIER, Marius, "Social Security Protection for informal economy workers: developing world perspectives", pp. 1-29.

tanto, que detrás de algunos de los avances significativos hacia ese campo desconocido se encuentren -de nuevo- los organismos internacionales, como por ejemplo ha ocurrido con la política adoptada por Indonesia de cubrir las necesidades sanitarias del 40 por 100 más pobre de la población mediante una aportación anual del Estado que cubre el importe del Servicio Social de Salud…, a instancias del Banco Mundial[26].

III. La estructura política unitaria de África, un milagro con muchos agujeros

Acabamos de ver hasta qué punto diversos impulsos conducen hacia la convergencia interna del continente, a pesar de los múltiples obstáculos. Y así, desde la Segunda Postguerra Europea asistiremos a un proceso de unificación vacilante, donde cabe distinguir dos períodos de distinta velocidad, hasta el punto de que podríamos hablar de un período de formación de la unidad, y otro de desarrollo de la misma. Quedaría un tercer período, de libre comercio continental, en donde ya podemos hablar de la realidad de los Acuerdos de Libre Comercio, la cual queda fuera del presente análisis, donde nos limitamos a los antecedentes.

1. El período de la Organización de la Unidad Africana.

El primer período, de formación, abarca los primeros cincuenta años, desde 1945 hasta 2001. Las colonias se liberan o vienen liberadas por sus colonizadores en un período récord, como ya se vió, y esas nuevas entidades no solamente se unen siguiendo las costuras más amplias de las estructuras impuestas, sino que además buscan de inmediato la cooperación panafricana para huir de las miserables consecuencias del vaciamiento colonial[27]. Hablamos de un continente neonato, con estructuras híbridas y vacilantes muy apegadas a la experiencia europea, tanto a la colonial cuanto a la nueva experiencia de unificación del viejo continente en torno a la economía[28].

La *Carta de la OUA, Organización de Unidad Africana,* viene firmada tan pronto como en 1963 en Addis Abeba[29], y ya contempla a las diversas organizaciones regionales que aúnan a los territorios por sus afinidades heredadas, y las llevan a buscar la unidad y solidaridad entre los nuevos Estados africanos, e intensificar la cooperación, para lo cual éstos "coordinarán y armonizarán" sus políticas generales, en especial la económica, la educativa, la sanitaria, la técnica, la defensiva y de seguridad (art. 2). Bajo una dirección moderada, la OUA declara además en su Carta, art. 3, la aceptación de las fronteras existentes, el respeto a, o no injerencia en, los asuntos internos, la solución pacífica de

[26] Véase in extenso PUNGKY SUMMADI, "Protección Social en Indonesia: oportunidades de reforma durante la pandemia de COVID-19", *Discussion Paper* 05/2025, htpp//IASP-AIPS.org.

[27] Líderes defensores acérrimos del panafricanismo fueron en aquella época el etíope Heile Selassie, el egipcio Nasser, el ganés Nkruhma, el senegalés Senghor y Julius Nyerere de Tanganica. Por su parte, Naciones Unidas apoyó económica e ideológicamente al movimiento unitario e independentista que significaba la OUA. Antes de ésta ya había existido la Unión de Estados Africanos en los seis años anteriores (1958 - 1962).

[28] Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fundada en París en 1951 por seis países europeos. Sucedida por la más ambiciosa -pese a su nombre- Comunidad Económica Europea (CEE) con el Tratado de Roma de 1957, también por seis países europeos.

[29] United Nations, *Treaty Series,* n. 6947. "Charter of the Organization of African Unity. Done at Addis Ababa on 25 May 1963", 70 (1963), pp. 70 ss. Cfr. BEVERTON, Alys, "Organization of African Unity (1963-2002)", *BlackPast.org,* 10 de mayo de 2009.

los conflictos y la absoluta condena de los asesinatos políticos y las actividades subversivas de los Estados vecinos o de cualquier otro Estado.
El principio de no injerencia permitió, así, los golpes militares, mientras se iban perfilando las estructuras intermedias y los objetivos necesarios. El llamado *Plan de Lagos* de 1980 perseguirá ya con mayor determinación promocionar la cooperación interna para minimizar los vínculos con los países coloniales mediante el apoyo a las afinidades regionales y a los acuerdos de libre comercio[30]. Casi al mismo tiempo, la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos* (o Carta Banjul), de 1981, proclama una segunda vertiente de los "derechos de los pueblos", y contempla una generosa variedad de derechos de la Protección Social, como la protección a la salud (art. 16), la asistencia a la familia (art. 18), o la protección a ancianos y minusválidos (art. 30), mientras crea la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para supervisar el cumplimiento de éstos[31].

2. Segundo período de la Unidad Africana.
Con el nuevo siglo, la Organización de la Unidad Africana viene sustituída por un más enérgico entramado, la Unión Africana, cuya Acta Fundacional lleva la fecha de 2001. Los golpes de Estados y la corrupción han llevado a abandonar el principio de no injerencia, y en el artículo 4 de dicha Acta viene proclamada la intervención del organismo en caso de crímenes de guerra, genocidio o crímenes de lesa humanidad. Las buenas intenciones no alcanzan un resultado práctico importante, empero, y ya hemos visto los nefastos resultados sobre la población más humilde por las medidas sancionatorias contra las élites militares en el poder, mientras que por otra parte los intentos de mediación y arbitraje tampoco han sido obedecidos.
Pero en el aspecto práctico la Unión Africana ha alcanzado un cierto éxito en alguna de sus políticas, en concreto su esfuerzo por acabar con los desplazamientos forzados, tanto internos como transfronterizos, enorme problema que genera a su vez dramáticas corrientes migratorias, y que, en la lucha contra quienes las provocan, cuenta con la ayuda de los países europeos más afectados, como Reino Unido, Italia, Francia o España, con fórmulas muy dispares y en las que no vamos a entrar[32]. La política de la Unidad Africana en este sentido no se detiene únicamente en la lucha contra los desplazamientos forzados. También persigue funcionalizar los controles aduaneros y limpiar de corrupción los pasos de frontera. La libre circulación de trabajadores se beneficia con ello.
Por su parte, la estructura en unidades regionales viene consolidada con su juridificación en las que se llamarán Regional Economic Communities, dentro de una estructura unitaria denominada Área Continental de Libre Comercio, creada en 2017. La evolución hacia la unidad en la cúspide, como una estructura piramidal bajo la dirección suprema de la UA, está hallando no obstante importantes obstáculos que hacen pensar en un

[30] Con el apoyo de la Comisión Económica para África de Naciones Unidas (UNECA), la OUA adoptó el Plan de Acción de Lagos en 1980, impulsando la integración económica regional y creando Comunidades Económicas Regionales (RECs).
[31] Influenciada por la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos (Argel, 4 de julio de 1976) y por los tribunales internacionales contra los crímenes de guerra (Tribunal Russell, I y II) hacia 1975. Vid. PPT (Permanent Peoples Tribunal), "Alger Declaration", en la página web del mismo.
[32] Uno de los más recientes, por ejemplo, ha venido constituido por la organización de dos grandes Congresos regionales en Entebbe y Kampala (Uganda) en 2025 sobre la gobernanza de la protección social y la migración laboral, protagonizada por la East African Community con el apoyo financiero de UK Foreign Commonwealth and Development Office (FCDO) y el soporte orgánico del programa OIT "Better Regional Migration Management". Vide OIT, "The East African Community advances towards Regional Frameworks in Social Protection and Skills Mobility", *Newsroom* 23 de junio de 2025.

largo período de división entre las unidades regionales, pues los bloques económicos regionales se resisten a perder capacidad de decisión[33]. Decisiones cruciales que se dejaron para el último momento encuentran ahora resistencia al tratar de aplicarse, como sucede por ejemplo con la fijación de una tasa para la financiación de la Unidad Africana, establecida en 2015 en un porcentaje de 0,2 %, pero que diez años más tarde solo 17 de los 55 Estados miembros la abonan, mientras que el 64 por 100 de la financiación proviene de donantes externos, sobre todo de la Unión Europea y de China[34].

Es precisamente esta dependencia de la financiación por organismos internacionales la que en los momentos actuales se ha revelado como el principal peligro para el desarrollo de la Unidad Africana. La política nacionalista y aislacionista de Estados Unidos se ha traducido en su retirada de organismos importantes o, lo que viene a equivaler en sus efectos, en la suspensión de sus cuantiosas contribuciones -como sucede con la OIT- o en la paralización de sus órganos más sensibles -como ocurre con la Organización Mundial del Comercio-. La dependencia económica de la Unión Africana, concluye algún autor, en un momento de recortes, torpedea las buenas intenciones[35].

No cabe dudar de lo acertado de estas reflexiones. No obstante, cabe indicar al menos dos argumentos que relativizan el aserto y pueden conducir a un planteamiento más optimista.

En primer lugar, la dependencia de las subvenciones externas parece ir dirigida a la Unión Africana, pero las Organizaciones regionales que se resisten a ceder sus poderes se nutren de lazos más directos con las economías de sus respectivos territorios, al menos en las regiones más boyantes de África. La Unión Europea, tan cerca en el modelo que sirve de referencia, puede aportar esa imagen cuasi federal que el continente del sur precisa para trazar su camino.

En segundo lugar, no debemos perder de vista que el movimiento unificador respondió a un espíritu pragmático y no exclusivamente idealista, el cual se plasma principalmente en la formación de esas uniones regionales dirigidas a atender necesidades económicas similares a las que llevó al nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951 y eclosionó en la Unión Europea vigente, siguiendo el principio de utilidad y con un capítulo muy significativo sobre la Europa Social.

Ese espíritu práctico alcanza su mejor expresión en las uniones regionales, donde se han firmado importantes Acuerdos de Libre Comercio que merecen estudiarse con detenimiento. Pero su análisis pertenece a otro lugar.

---

[33] En este sentido, NARANJO, José, "Los conflictos internos y las injerencias de las grandes potencias debilitan a África", op. et loc. cit.

[34] SOLER, "Financiación de la Unión Africana", en África Mundi, *Guía para entender y comprender la Unión Africana,* 21 de abril de 2022, en internet, coincide parcialmente al afirmar que el presupuesto depende en su mayoría de donantes externos como Naciones Unidas o el Banco Mundial, y menos del 40 por 100 de los miembros abonan sus cuotas anuales. China financió la nueva sede de la Unidad Africana, como indica BBC, "Abre la nueva sede de la Unidad Africana totalmente financiada por China", 28 de enero de 2012.

[35] NARANJO, José, op. et loc. cit.