

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

Jesús Sebastián

Vocales:

Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:

Alfonso Gamó

DEMOCRACIA Y BUEN GOBIERNO EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

MIGUEL ÁNGEL MORATINOS

ANA R. ALCALDE

J. ALFONSO ORTIZ

RITA ABRAHAMSEN

MBUYI KABUNDA

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ

PAUL SAMANGASSOU

ALIOU DIAO

FATUMA AHMED

CHRIS TAPSCOTT

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO

ALICIA CAMPOS

RICARDO MARTÍNEZ

LUIS PADILLA



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, noviembre de 2007

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

© de los autores

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

Foto de portada: Ino Paap

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1306-6

Depósito legal: M. 49.779-2007

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>Miguel Ángel Moratinos</i>	VII
PRESENTACIÓN, <i>Ana R. Alcalde y J. Alfonso Ortiz</i>	XI

PRIMERA PARTE

PROCESOS POLÍTICOS AFRICANOS

1. DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN ÁFRICA SUBSAHARIANA, <i>Rita Abrahamsen</i>	3
2. DEMOCRACIA, REGIONALISMO Y PANAFRICANISMO: LAS ALTERNATIVAS NEOPANAFRICANISTAS, <i>Mbuyi Kabunda</i>	33
3. LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO EN LOS PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN POSTBÉLICA EN ÁFRICA, <i>Itziar Ruiz-Giménez</i>	67
4. LA SOCIEDAD CIVIL AFRICANA Y SU INFLUENCIA EN LOS COMPROMISOS MUNDIALES Y NACIONALES, <i>Paul Samangassou</i>	103
5. LAS MIGRACIONES AFRICANAS: SU IMPACTO EN EL DESARROLLO, <i>Aliou Dia</i>	111
6. PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL BUEN GOBIERNO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES AFRICANAS, <i>Fatuma Ahmed</i>	127
7. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: UN NUEVO MODELO PARA LOS	

ÍNDICE

ESTADOS AFRICANOS. LA EXPERIENCIA SUDAFRICANA, <i>Chris Tapscott</i>	149
8. PETRÓLEO, MALGOBIERNO Y CLEPTOCRACIA. DISTORSIONES DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA REHABILITACIÓN POSTBÉLICA EN ANGOLA, <i>Karlos Pérez de Armiño</i>	177
9. GOBERNABILIDAD Y PRODUCCIÓN PETROLÍFERA: TRAYECTORIAS, CONEXIONES Y SOBERANÍA EN EL GOLFO DE GUINEA, <i>Alicia Campos</i> ..	203

SEGUNDA PARTE

RESPUESTAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ESPAÑOLA

10. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: NUEVOS Y VIEJOS RETOS PARA LA AGENDA DE GOBERNABILIDAD, <i>Ana R. Alcalde</i>	233
11. LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA, <i>J. Alfonso Ortiz</i>	265
12. ÁFRICA SUBSAHARIANA, UN NUEVO DESAFÍO PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, <i>Ricardo Martínez</i>	283
13. LA NUEVA VISIÓN CANARIA SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON ÁFRICA SUBSAHARIANA, <i>Luis Padilla</i>	315

PRÓLOGO

MIGUEL ÁNGEL MORATINOS

Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación

La creación de una política exterior hispano-africana, emprendida por el Gobierno, cuenta con el respaldo de la sociedad civil española y el interés ciudadano, académico e investigador. Esta publicación, que recoge las reflexiones y propuestas formuladas por los ponentes y participantes en el seminario «Nueva agenda de democracia y buen gobierno para África Subsahariana», ilustra el acompañamiento de medidas y actuaciones marcadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que ha redefinido su acción exterior en esta importante y próxima región del mundo.

En este sentido quiero destacar la importancia y la oportunidad de esta colaboración entre la Fundación Carolina, la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Casa África, porque nos aporta una valiosa reflexión desde el ámbito académico que ahora se difunde mediante la publicación de las actas del seminario dedicado al África Subsahariana, en Santander.

Existe una simbiosis entre el interés académico de los centros de investigación y de las ONGD con la voluntad política del Gobierno de España; coincidimos en la necesidad de incrementar la sensibilización de la sociedad española con esa región del continente africano. Esta inquietud se ha traducido por el Gobierno en la definición de políticas integradas y coherentes, con objetivos, medios y calendarios, que contribuyan a estimular el desarrollo humano, económico y político de estos países. Objetivos que exigen una planificación estratégica impulsada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Las relaciones entre España y el África Subsahariana han sido poco intensas en nuestra tradición política y diplomática, con la ex-

cepción de capítulos históricos que alcanzan hasta los procesos de descolonización. La escasez de información, unida a la acción prioritaria en otras regiones del mundo, a políticas reactivas en función de acontecimientos coyunturales, así como a la indisposición de medios y de planificación, han frustrado la definición y puesta en marcha de una auténtica política de Estado para la zona. En nuestros días, no basta con el despliegue diplomático de antaño, que careció de un plan global de cooperación y quedó relegado al mero testimonio; pues abrir Embajadas no equivale, sin más, a tener política africana.

España tiene hoy un compromiso ético y político con el África Subsahariana. Nuestra posición geopolítica, peso económico y participación en las organizaciones internacionales y la Unión Europea, nos obliga a incrementar las dimensiones de nuestras relaciones con la zona. La coherencia política nos conduce a ser socios activos de estos países y a cooperar con sus sociedades desde el diálogo y la concertación. África se enfrenta a enormes desafíos, muchos de ellos comunes, y nos ofrece también no pocas oportunidades.

El Gobierno español ha sido consciente, desde el inicio del mandato, de la urgencia inaplazable de definir una auténtica política africana: integrada, global y dotada de recursos humanos y materiales, con apoyo diplomático, político y de la sociedad civil. Además, la sociedad española ha ofrecido, y sigue haciéndolo, muestras admirables de solidaridad ante la tragedia humana que esconde la base de economías empobrecidas. Lógicamente, el Gobierno ha respondido a la demanda de la ciudadanía con acciones de Estado en la región.

Al inicio de este mandato tuve la oportunidad de viajar a Darfur, lo que sin duda constituyó el preludio de las numerosas visitas que he cursado al continente africano, así como la de destacados miembros del Ejecutivo. España adoptó de inmediato importantes compromisos en la gestión de la gravísima crisis sudanesa y, posteriormente, diseñó una política integral para la región.

El Plan África 2006-2008 es la respuesta española al nuevo escenario de relaciones con la zona y se puede calificar de estrategia global, ambiciosa y realista. La planificación está en sintonía con la nueva Estrategia de la Unión Europea para África e incluye com-

promisos de apoyo a la democratización, la paz y la seguridad, así como la lucha contra la pobreza, la cooperación migratoria, las relaciones económicas, la cooperación cultural y el reforzamiento de nuestra presencia institucional. Este compromiso con la política europea hacia África incluye el firme apoyo de España a la próxima celebración de la II Cumbre Euroafricana.

En el rápido desarrollo y evolución de las relaciones hispano-africanas, el Plan representa un hito muy importante, al igual que la creación de Casa África en Las Palmas de Gran Canaria, foro abierto a la ciudadanía que inicia su andadura con el objetivo de promover el mejor conocimiento entre nuestras sociedades civiles en todos los ámbitos, cultural, académico, económico, social y de la cooperación al desarrollo.

En este contexto se inscribe, pues, el seminario «Nueva agenda de democracia y buen gobierno para África Subsahariana» en el que ha participado una amplia y variada representación, tanto institucional como política y de la sociedad civil, incluyendo, junto a los españoles, representantes de Sudáfrica, Camerún, Senegal, Nigeria, República Democrática del Congo, Kenia, Mozambique y de las Universidades de Ciudad del Cabo, Gales y Basilea. Ese es justamente el objetivo y el espíritu del Plan África 2006-2008.

Agradezco su iniciativa a los promotores y colaboradores del seminario de la Universidad Menéndez Pelayo de Santander y de esta publicación, y animo a todos nuestros africanistas a continuar con su importante labor y a la potenciación del caudal de generosidad demostrado por la ciudadanía española hacia los pueblos africanos. Y a nuestros amigos africanos quiero recordarles de nuevo que tienen en España a un país solidario, socio y aliado.

PRESENTACIÓN

ANA R. ALCALDE * Y J. ALFONSO ORTIZ **

El libro *Democracia y buen gobierno en África Subsahariana* ha sido el resultado de la colaboración y trabajo conjunto de diversas instituciones y profesionales, interesados en comprender y difundir las complejidades y los éxitos de los procesos políticos africanos, así como sus interacciones con el entorno internacional y global. Los actuales cambios en las políticas exterior y de cooperación de España, como ha dejado patente el prólogo del ministro Moratinos, nos han acompañado e incentivado en el esfuerzo, que comenzó con la organización de un curso de verano en la prestigiosa Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander, a principios de agosto de 2006.

El curso, cuyo título fue «Una nueva agenda de democracia y buen gobierno para África Subsahariana», ha sido la primera de las colaboraciones entre la entonces recién creada Casa África y el Centro de Estudios sobre América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina, tratando de dar respuesta a una sentida necesidad, tanto en las instituciones públicas como en la sociedad civil y el público en general, de conocer mejor las realidades africanas. En el curso participaron todos los autores de esta publicación junto con otras personalidades africanas y españolas, y desde el primer momento quedó patente la pluralidad de visiones y la riqueza de interpretaciones y debates, que también reflejan las distintas contribuciones que se incluyen en el libro.

La reflexión sobre los procesos políticos africanos es una tarea imprescindible y compleja. Imprescindible porque difícilmente

* Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina.

** Director General de la Casa África.

pueden construirse espacios de diálogo y alianzas con actores africanos dejando en un segundo plano las ambivalencias de las transiciones a la democracia, el denominado «carácter extrovertido» de algunos procesos políticos vinculados a la democratización y al patrimonialismo, las incesantes demandas de los ciudadanos por mejorar sus condiciones de vida, la articulación y éxito de algunos de los movimientos de mujeres y el debilitamiento de los Estados post-coloniales. Compleja, porque en la agenda política africana inciden de manera simultánea procesos políticos globales y particularidades regionales y locales. El fin de la Guerra Fría, la denominada «Paz Liberal», el deterioro del medio ambiente, la búsqueda de nuevas fuentes de energía, las cuestiones de seguridad y el terrorismo internacional, el papel de las economías emergentes como China o las migraciones, determinan y redimensionan las relaciones de los actores africanos con el resto del mundo. A su vez, las posibilidades de éxito de los cambios políticos están íntimamente relacionadas con las luces y sombras de la reciente historia postcolonial africana y con las particularidades de cada país.

Partiendo de esta visión general, el libro se ha estructurado en dos partes. La primera de ellas está dedicada al análisis de los procesos políticos africanos y arrancando del estudio y crítica de una serie de tendencias continentales se analizan en detalle estudios de caso sobre Senegal, Kenia, Sudáfrica, Angola y Guinea Ecuatorial. La segunda parte describe las principales respuestas ofrecidas desde las políticas de ayuda al desarrollo tanto a nivel internacional como en el contexto español.

La revisión de las recientes transiciones a la democracia en África Subsahariana y el papel que han jugado la ayuda y la política internacional permite a Rita Abrahamsen, profesora del Departamento de Política Internacional de la Universidad de Gales, desvelar los vínculos entre democracia y desarrollo. Un enfoque minimalista y procedimental de la democracia en los países africanos es claramente insuficiente y puede llegar a ser incluso contraproducente. Focalizar las transiciones exclusivamente en la celebración de elecciones y asociar la promoción de la democracia a las continuas liberalizaciones económicas puede dificultar su consolidación. Las transiciones a la democracia deberían buscar una vía para facilitar las agen-

das económicas que promuevan una mayor igualdad y mejoren el bienestar, y así lo han dejado claro las demandas de muchos ciudadanos subsaharianos.

Mbuyi Kabunda, miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid, lleva a cabo un análisis de la historia del pensamiento panafricano. Su postura es una apuesta política por un *neopanafricanismo* que ha aprendido de las lecciones del pasado y que todavía está por construir. Este neopanafricanismo tiene una visión maximalista y afrocentrista, que confía en la solución colectiva de problemas comunes a partir de la propia energía política de las instituciones y procesos africanos: supranacionalidad política y económica acompañada de federalismo, democracia participativa y reconocimiento del valor y la legitimidad de la diversidad identitaria.

El desarrollo de la democracia y el buen gobierno también forman parte de las agendas de reconstrucción postconflicto de muchos países africanos. Itziar Ruiz-Giménez, profesora de Relaciones Internacionales y miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid, realiza un análisis de la agenda internacional de reconstrucción de la paz y de su marco ideológico político, la Paz Liberal, para recalcar la necesidad de una mejor comprensión de la génesis de la violencia armada en el continente africano, con el consiguiente abandono de recetas universales diseñadas desde Occidente. Los programas de reconstrucción postbélica deben tener un enfoque holístico, actuando no sólo sobre los factores internos de los conflictos sino también sobre factores internacionales que participan en el origen de la violencia y que hacen que el sistema internacional siga siendo profundamente injusto y antidemocrático.

Paul Samangassou, director de Cáritas-Camerún, aporta su visión personal sobre la evolución de la sociedad civil africana y sus relaciones con los gobiernos africanos, con su base social y con sus socios occidentales. En un balance ecuánime considera que si bien las debilidades y problemas todavía son muchos, la flexibilidad y compromiso de las ONG africanas les permite avanzar rápido en las agendas de democratización.

Aliou Diao, responsable del Área de Migraciones y Desarrollo del Fons Català de Cooperació al Desenvolupament, proporciona

una mirada directa y cercana sobre las causas de las migraciones africanas y sobre las realidades y los impactos políticos, económicos y sociales que éstas tienen en los países africanos.

Los movimientos de mujeres africanas y sus organizaciones llevan años luchando por buscar espacios de ampliación de derechos y democracia y promover la construcción de la paz. Fatuma Ahmed, investigadora de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz de la Universitat Jaume I de Castellón, describe cómo a pesar de los retos y limitaciones que tienen que afrontar, las mujeres africanas han conseguido ser un actor clave en la promoción de la democracia y la paz. Casos como el de Wangari Maathai y el Movimiento del Cinturón Verde o como Maendeleo ya Wanawake, ambos en Kenia, son iniciativas que abren brecha en la política africana.

Los procesos de descentralización son, hoy en día, piedra esencial para la reforma y fortalecimiento de los Estados postcoloniales pero sobre todo, como afirma Chris Tapscott, catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración de la Universidad de Western Cape, un camino hacia la profundización de la democracia y la participación política. El autor pone de manifiesto en su exhaustivo análisis del proceso de descentralización en Sudáfrica la importancia del conocimiento de los procesos políticos locales y la historia de cada país a la hora de comprender las opciones políticas reales. Igualmente, las complejidades y los matices de la descentralización en Sudáfrica permiten arrojar una serie de luces sobre un proceso complejo en que otros países africanos están inmersos. La lección principal es clara, el éxito de los gobiernos locales contribuye sustancialmente a construir democracia.

Los estudios de caso se cierran con el análisis de la situación de Angola y Guinea Ecuatorial. Karlos Pérez de Armiño, profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco e investigador de HEGOA, revela las dificultades de la transición política y la rehabilitación postbélica en Angola. Alicia Campos, profesora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora de su Grupo de Estudios Africanos, revisa la historia reciente de Guinea Ecuatorial y el impacto que la explotación del petróleo está teniendo en los procesos políticos del país. En ambos casos, la explo-

tación de recursos naturales y energéticos permite a los dos países disponer de importantes ingresos económicos, que podrían asegurar el bienestar de sus ciudadanos y en Angola la exitosa reconstrucción del país. Sin embargo, el manejo político y económico de las explotaciones de los recursos que realizan, tanto el gobierno de Guinea Ecuatorial como el de Angola, junto con sus socios internacionales (países occidentales, potencias emergentes y grandes empresas privadas transnacionales) está contribuyendo a perpetuar esquemas de gobierno patrimonialistas que no contribuyen a la creación de pactos sociales redistributivos ni a los avances en la democracia, y menos aún en el caso angoleño, a crear un verdadero dividendo de paz. Como afirma Campos, los esfuerzos para romper estas dinámicas deben basarse en una visión global que vislumbre los vínculos de los gobiernos con los actores de la industria y el comercio del petróleo.

La segunda parte del libro se centra en el análisis de las políticas de cooperación de los principales donantes hacia África Subsahariana. Ana R. Alcalde, responsable del Programa de Calidad de la Ayuda del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina, perfila los principales cambios en las políticas de ayuda que se están debatiendo en los foros internacionales y la limitada capacidad de reacción de la agenda de gobernabilidad para acompañar los cambios y demandas emanadas de las transiciones políticas africanas.

Alfonso Ortiz, Director General de la Casa África, hace una revisión histórica de la política exterior española hacia África Subsahariana y recalca el giro producido en los últimos años, con una nueva y decidida voluntad política por parte del Gobierno español de articular una estrategia global, coherente e integrada con África Subsahariana, que ha tenido su traducción más explícita en la aprobación del «Plan África 2006-2008» y en la creación de la Casa África.

El aumento del peso específico de África Subsahariana en la política exterior española ha ido acompañado, e incluso precedido, de una mayor concentración de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de España en los Países Menos Avanzados, muchos de los cuales se encuentran en África. El cumplimiento de este compromiso del

Plan Director de la Cooperación Española 2004-2008 ha significado, como detalla Ricardo Martínez, Director General de Cooperación con África, Asia y Europa Occidental de la Agencia Española de Cooperación Internacional, un aumento de la AOD hacia el continente, tanto por vía bilateral como multilateral, y el reconocimiento del carácter prioritario, preferente o de atención especial de varios países africanos.

Por último, el ejemplo de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Autónoma Canaria resulta paradigmático para reflejar el mayor compromiso y atención que los actores descentralizados están concediendo a África Subsahariana. Luis Padilla, Secretario General de Casa África, describe cómo durante los últimos años Canarias ha aumentado los fondos de ayuda destinados al continente y los países y sectores en los que trabaja.

Una nota final para el lector. El libro ha tratado de reflejar la riqueza del debate africanista y recoge contribuciones elaboradas desde distintas posturas y visiones, como no podría ser de otra forma. Académicos, activistas, representantes de la sociedad civil y de instituciones públicas africanas, europeas y españolas tienen diversas miradas sobre el continente y el papel de las políticas de cooperación. En el libro dialogan distintas tradiciones políticas, intelectuales y culturales. Estilos más académicos se contrapesan con contribuciones vinculadas a experiencias personales y al activismo político. Propuestas audaces provenientes de posturas críticas se combinan con visiones más tradicionales del continente. Perspectivas neopanafricanistas atractivas tratan de abrirse paso entre miradas más institucionales. En pocas palabras, las páginas siguientes reflejan el diálogo y la tensión política que envuelven los debates sobre el presente y el futuro de África Subsahariana.

PRIMERA PARTE

PROCESOS POLÍTICOS AFRICANOS

1. DEMOCRACIA Y DESARROLLO EN ÁFRICA SUBSAHARIANA

RITA ABRAHAMSEN *

Hace ya más de diez años, en 1996, el científico político nigeriano, Claude Ake, comentó que «los Africanos están buscando la democracia como una cuestión de supervivencia» (1996: 139). En julio de 2006, la población estaba votando en la República Democrática del Congo (RDC). En un país donde la guerra ha matado a más de cuatro millones de personas y ha causado sufrimiento inmensurable y dislocación, la democracia es de hecho una «cuestión de supervivencia». Las elecciones en la RDC son un testimonio del poder de la promesa de la democracia, del grado en que los valores democráticos se han asentado en el continente africano y de la importancia conferida a la democracia por los donantes y acreedores de África.

Más de una década después de que la «ola democratizadora» (Huntington, 1991) llegara a las costas africanas, África es, al menos en la superficie, más democrática que nunca. De acuerdo con Freedom House, 32 países son ahora clasificados como «libres» o «parcialmente libres», comparado con sólo 19 en 1976 (Freedom House, 2006). Las encuestas también ponen de manifiesto que la gente africana muestra un entusiasmo destacable por la democracia liberal y que creen en la forma democrática de gobierno como la más legítima y deseable de todas las otras formas de gobierno (Bratton y Mattes, 2001). También para los actores internacionales, o la comunidad internacional, la democracia continúa ocupando un lugar prominente en la agenda política. Mientras que el discurso del desarrollo está

* Profesora del Departamento de Política Internacional. Universidad de Gales, Aberystwyth.

claramente sujeto a cambios de moda y se reinventa regularmente a sí mismo bajo el aspecto de una «nueva» gran idea, la democracia, el buen gobierno y la participación siguen siendo componentes clave de la agenda del desarrollo. Por tanto, en la misma forma en que el Banco Mundial declaró confiadamente en 1989 que la «legitimidad política es una condición esencial para el desarrollo sostenible» (1989: 60), los donantes bilaterales y multilaterales continúan, hoy día, manteniendo que las elecciones multipartidistas y la gobernabilidad democrática son absolutamente esenciales para el desarrollo de África (ej. Triesman, 2006; Commission for Africa, 2005).

Al mismo tiempo, es evidente que la democracia ha fallado terriblemente a la hora de proveer una vida mejor para la mayoría de los africanos. Una colección editada recientemente, en la que intelectuales africanos reflexionaban sobre el destino de la democracia liberal en el continente, concluyó con la observación más bien desesperante de que «la actual práctica y proceso democrático ha sido disfuncional en África» (Lumumba-Kasongo, 2005: 201). Los autores argumentan que a lo largo del continente, la democracia liberal ha sido secuestrada por las élites políticas existentes en aras de preservar su propio poder y privilegios, reduciendo los procesos electorales y las elecciones a meras comedias, donde la gente es tan impotente y tan pobre como lo era durante los gobiernos autoritarios. Desde luego, es peligroso generalizar demasiado y es posible encontrar algunas señales de esperanza y países que han logrado genuinas mejoras en términos de democracia y de reducción de la pobreza. La reciente elección de la primera mujer Presidenta de África en la vieja-doliente Liberia, por ejemplo, es una causa de celebración. Aunque muchas elecciones estén manchadas por las manipulaciones, la intimidación o el fraude total, existe una fuerza considerable en el argumento de que la habilidad para cambiar liderazgos políticos mediante las urnas, antes de mediante las armas, es en sí misma una importante victoria. Incluso una elección imperfecta *puede* reducir la violencia y la inseguridad y por tanto ser preferible al dominio militar y el autoritarismo. Pero aún bajo la lectura más optimista, la democracia ha incumplido su promesa de desarrollo y justicia social. Más de una década después de la «segunda independencia», África es todavía el continente más pobre, y mientras otras

regiones del mundo pueden señalar mejorías en indicadores claves del desarrollo, los de África continúan cayendo. La esperanza promedio de vida está decayendo en muchos países, 140 millones de personas (más del 40% de la población) viven con menos de un dólar al día y ahora resulta claro que el continente no alcanzará los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, 2006).

En este sentido, la observación de Claude Ake sobre que los «Africanos buscan la democracia como una cuestión de supervivencia» quizá es hoy más relevante que nunca. Como él argumentaba, «se ha vuelto más y más obvio que ni las elites políticas indígenas ni las agencias multilaterales de desarrollo son capaces de lidiar con la crisis africana» (1996: 139). La democracia para Ake no era sólo una cuestión de elecciones multipartidistas, sino también, fundamentalmente, de la democratización de las oportunidades económicas y la mejora social. Lo que quiere considerar este artículo son algunas de las razones por las que la experiencia africana con la democracia ha sido tan disfuncional y decepcionante y enfocarse particularmente en el papel de los actores externos y especialmente en el impacto del discurso desarrollista y su práctica. Para ser claros desde el inicio: esto no quiere decir que los donantes y los acreedores sean culpables de las limitaciones democráticas de África, o que las elites políticas locales que Ake menciona no tengan responsabilidad por la situación actual. ¡Lejos de eso! Pero es importante considerar las democracias africanas en su contexto global, no sólo porque las transiciones iniciales a la democracia de principios de los años noventa estuvieron profundamente influenciadas por cambios en la condicionalidad de la ayuda al desarrollo, sino porque las prácticas de ayuda contemporáneas continúan teniendo un impacto importante en la conducta electoral y en la política en el continente. Así, mientras que la democratización y el desarrollo se presentan frecuentemente como las soluciones externas a los problemas internos de África, es crucial considerar la posibilidad de que los así llamados problemas «internos» que la democracia y el desarrollo buscan resolver estén en realidad relacionados con aquellas condiciones «externas» en primer lugar.

Este artículo se estructura en tres etapas. Primero, se delinearán las condiciones que dieron lugar a las formas actuales de democra-

cia. Segundo, se atenderá a los movimientos más recientes hacia las «asociaciones» y la reducción de la pobreza y el grado en que esta nueva práctica desarrollista ha mejorado las oportunidades de democracia en el continente. Finalmente, concluirá con algunas observaciones acerca de lo que este análisis puede significar para el futuro y sobre cómo debemos pensar el desarrollo y la democracia.

I. LA APARICIÓN DE DEMOCRACIAS FRÁGILES Y EXCLUYENTES

En teoría política se puede reconocer a la democracia como un concepto esencialmente en debate (Gallie, 1955-56), pero en el discurso y la práctica del desarrollo, éste aparece relativamente claro y sin problemas. Cuando la democracia entró inicialmente en la agenda del desarrollo a principios de los años noventa, después de haber sido debatida durante décadas y concebida como un lujo para ser disfrutado sólo por los países ricos, se presentó como un «bien» acerca del cual hay poca o ninguna diferencia de opinión. La imagen en los documentos del desarrollo y los discursos era la de un movimiento democrático mundial con valores y aspiraciones compartidos, en donde los donantes y los acreedores unían fuerzas con los «pueblos» del Sur en contra de líderes opresivos y autoritarios. Este «bien incuestionable» era una democracia minimalista o de procedimiento, y el tipo de democracia que los países en desarrollo debían buscar era presentado como un arreglo institucional o un método político, centrado en la lucha competitiva entre partidos políticos por el voto de la gente. Esta visión de la democracia era compartida por las principales tendencias académicas sobre la democratización, que tendían a excluir modelos más participativos del debate o los descartaban como irreales o anticuados (cf. Huntington, 1991; O'Donnell y Schmitter, 1986). La democracia, entonces, trataba primordialmente sobre los derechos políticos y civiles, no sobre derechos socioeconómicos concretos¹.

¹ Para una discusión más extensa sobre la democracia y el discurso desarrollista, véase Abrahamsen (2000), capítulo 4.

La segunda característica a destacar acerca del redescubrimiento de la democracia por el discurso del desarrollo a principios de los años noventa es su vínculo con el ininterrumpido liberalismo económico o los Programas de Ajuste Estructural (PAE). Para finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, el fracaso del ajuste estructural en generar crecimiento económico en el continente africano se había convertido en un hecho casi inexorable. Más de una década de ajuste no había conseguido producir una sola historia de éxito definitivo en África y existía la necesidad urgente de un nuevo paradigma de desarrollo. La respuesta vino en el informe del Banco Mundial de 1989 *África Subsahariana: De la crisis al crecimiento sostenible*, que identificaba la «mala gobernanza» como la causa principal de los problemas del desarrollo africano. Los factores políticos, argumentaba el informe, habían impedido la implementación de las políticas económicas adecuadas y la «causa principal del bajo desempeño económico en el pasado» fue adjudicada al «fracaso de las instituciones públicas» (1989: xii). En otras palabras, la razón para el fracaso del ajuste estructural no eran los programas mismos, o desequilibrios en la economía política global, los mercados injustos, o las adversas condiciones internas, sino los gobiernos africanos. Al poner la atención en la falta de transparencia, de certidumbre y de rendición de cuentas, el Banco concluyó que una «crisis de gobernabilidad» estaba haciendo casi imposible que las políticas económicas adecuadas funcionaran. El ambiente político incierto e impredecible de África era considerado algo que desincentivaba a los inversionistas privados para arriesgar su dinero, debido al temor de que sus propiedades no serían protegidas y sus ganancias serían consumidas por la corrupción.

El informe de 1989 construyó una oposición binaria entre la intervención del Estado, a la que se asociaban los fracasos pasados del desarrollo, y el liberalismo económico que representaba la base para el futuro éxito económico. Este esquema binario se hizo enormemente popular en el discurso desarrollista y dado que no se puede negar el pésimo desempeño del Estado africano como emprendedor, su efecto fue el de conferir legitimidad a la progresiva contracción del Estado y sus servicios de acuerdo a los Programas de Ajuste Estructural. Debido a que la intervención del Estado es-

taba asociada con el fracaso del desarrollo, el autoritarismo y la opresión, la continua reducción de las actividades del Estado se convirtió en una operación democrática y a favor de la población, casi hasta el grado de que la democratización se hizo sinónimo de la contracción del Estado o la desestatización.

Estas preocupaciones sintetizadas en la «agenda de la buena gobernanza» abogaban por una mayor apertura y rendición de cuentas, por el imperio de la ley, la libertad de prensa, una mayor participación de base y la construcción de estructuras políticas plurales y legítimas. Mientras que el Banco Mundial se abstenía de usar el término mismo de democracia (debido a restricciones impuestas por sus acuerdos de constitución), su mensaje era inequívoco: la democracia liberal era no solamente un Derecho Humano, sino también conducente y necesaria para el desarrollo económico. El mensaje fue rápidamente refrendado por los donantes bilaterales, quienes uno por uno anunciaron su intención de hacer su ayuda al desarrollo condicionada a las reformas democráticas. Tal condicionalidad no fue desde luego la única razón, y quizá tampoco la más importante, para las transiciones democráticas de los comienzos de los noventa, pero dada la dependencia de la ayuda de muchos países africanos, la condicionalidad envió un mensaje claro: sin democracia, no hay ayuda.

En el discurso del desarrollo de los años noventa, la democracia y la liberalización económica llegaron a ser presentadas como los dos lados de la misma moneda, hasta el punto de que la democracia se convirtió en una condición para el desarrollo económico. O para decirlo de otra manera, la democracia era percibida como el marco político necesario para los Programas de Ajuste Estructural y existía la preocupación de que la liberalización económica no tuviera éxito en ausencia de las condiciones políticas correctas. En el contexto en que los países africanos se embarcaron en el proceso de democratización, los donantes y acreedores insistían en que la liberalización económica debía continuar sin mella alguna y se esperaba que los países africanos alcanzaran el desarrollo implementando reformas políticas y económicas simultáneamente. Las consecuencias políticas de construir la democracia de esta forma fueron la aparición de lo que llamo democracias frágiles y excluyentes.

II. DEMOCRACIAS FRÁGILES

Muchas de las nuevas democracias en el continente africano han estado plagadas por la inestabilidad y el descontento y sus instituciones democráticas y procedimientos han demostrado ser altamente frágiles. Esta fragilidad es difícil de separar de la insistencia del discurso desarrollista en la simultánea liberalización política y económica. La búsqueda de una reforma política y económica simultánea enfrentaba a los gobiernos recientemente electos con dilemas complejos e inextricables, en donde las lógicas económica y política parecían a veces contradictorias y en conflicto. Por un lado estaba la demanda de mayores ajustes económicos y por el otro la expectativa de que con los albores de la democracia habrían de darse mejoras sociales. De un lado, la demanda de privatizar las empresas del Estado, de otro la demanda de empleo. En este sentido, puede argumentarse que muchos de los nuevos gobiernos elegidos tenían dos electores: los donantes y acreedores externos y sus mayorías pobres internas. Mientras que los gobiernos eran crucialmente dependientes de ambos para su supervivencia financiera y para la reelección respectivamente, no podían satisfacer a ambos al mismo tiempo. Los patrocinadores externos demandaban la continuada liberalización económica, que seguramente crearía insatisfacción interna e impopularidad en las urnas. Responder a las demandas populares de mejoras sociales, por otra parte, habría de resultar en la pérdida de la vital ayuda financiera.

En muchos países, la primera víctima de este dilema fue el proceso democrático mismo, ya que los gobiernos regresaban a los métodos ya probados y ensayados durante el pasado autoritario en aras de contener el desorden civil y silenciar las críticas. Podemos ver claramente en varios países como Zambia, Costa de Marfil o Camerún, por mencionar algunos, cómo los derechos políticos y civiles han sido gradualmente erosionados mientras los gobiernos trataban de acallar las protestas económicamente motivadas (Abrahamsen, 2000; Lumumba-Kasongo, 2005; Nyamnjoh, 2005). Conforme las medidas de austeridad calaban más y más hondo y la vida bajo la democracia resultaba ser tan mala o peor que bajo el

autoritarismo, las protestas, las manifestaciones y el descontento escalaron. También lo hizo el apoyo a la oposición y en países donde la política es un juego de suma-cero en el que el ganador se lo lleva todo, el espacio democrático fue cerrándose gradualmente, el acoso a la oposición se incrementó y en la mayoría de los casos las segundas y terceras elecciones fueron considerablemente menos «libres y justas» que la primera elección transicional. Sin embargo, en la mayoría de los países se ha mantenido la parafernalia democrática, en parte debido a la dependencia de la ayuda y por el aislamiento internacional que seguiría a un colapso total de la democracia. De esta forma, los efectos de las presiones externas para un ajuste económico y político simultáneo pueden ser vistos como paradójicos, en tanto esas presiones contribuyen tanto al mantenimiento de una (imperfecta) democracia como a la persistencia del descontento político y social, que a su vez continúa planteando una amenaza permanente a la supervivencia del pluralismo.

III. DEMOCRACIAS EXCLUYENTES

La forma en que la democracia estaba atada a la continua liberalización económica ha contribuido también a la creación de lo que puede ser llamado *democracias excluyentes*, esto es, democracias que permiten la competencia política pero que no pueden incorporar o responder a las demandas de la mayoría, de una forma significativa. La promoción de la democracia y del liberalismo económico como dos caras de la misma moneda dejan fuera efectivamente a las reformas sociales encaminadas a lograr un orden social más equitativo. Al mismo tiempo, debe recordarse que en la mayoría de los países del continente los llamados movimientos populares por la democracia estuvieron basados en motivos económicos y que las cuestiones relacionadas con los alimentos básicos encendían frecuentemente la chispa de las manifestaciones iniciales y dominaron también las campañas electorales. Como tal, muchas demostraciones populares internas eran protestas en contra del ajuste estructural tanto como eran demandas a favor del pluralismo político. La gente quería derechos políticos y civiles, pero eso no era todo lo

que querían. También esperaban que la democracia proveyera derechos económicos y sociales, esto es, un mejor estándar de vida para ellos y sus familias. *África Confidencial* también hizo una observación similar durante la ola de protestas en 1990: «Muchos africanos son ahora tan pobres que están preparados para apoyar virtualmente cualquier demanda en tanto implique cambios. ¿Más partidos políticos? Bien, mientras que algo cambie».

Al plantear la pregunta: ¿Democracia de quién?, podemos ver cómo la forma en que se ha dado la democratización en el continente representa de muchas maneras una derrota para los pobres de África. No sólo fue rechazada su visión más socialdemócrata o visión benefactora de la democracia a favor de la versión minimalista de la democracia promovida por los actores externos y las elites locales, sino que el regreso del pluralismo político también significó frecuentemente un entusiasmo renovado por el liberalismo económico y, en consecuencia, mayor sufrimiento para los sectores más pobres de la sociedad. La forma en que el desarrollo unió la democracia y el liberalismo económico significa que éste no puede producir una forma más incluyente de democracia, precisamente debido a que está ligada con la continuación del liberalismo económico. Notablemente, casi todos los partidos que han llegado al poder a través de las urnas han continuado con las políticas de liberalización económica y África no tiene ningún equivalente a un Hugo Chávez o Evo Morales en Latinoamérica. Al mismo tiempo, la posición predominante entre los académicos que trabajan en la democratización es que la democracia no puede implicar ningún compromiso *a priori* con ningún valor tal como la justicia social o la equidad. Un compromiso así, sostienen ellos, significaría en efecto prejuzgar las preferencias de los votantes. La superioridad de la democracia como un sistema de gobierno es vista como emanada no de su habilidad de producir igualdad, sino de su capacidad de efectuar un cambio pacífico y sin sangre de un gobierno a otro. No puede negarse este valor de la democracia, ni mucho menos. Pero al mismo tiempo, la habilidad de la democracia para producir tales cambios sin sangre dependerá en muchos casos de la habilidad de la democracia para aminorar primero la intensidad de los conflictos sociales. Cuando menos, los efectos excluyentes de la liberalización

económica han hecho difícil lograr la consolidación democrática en el continente africano.

Zambia provee una ilustración impactante de una democracia frágil y excluyente como éstas². En octubre de 1991 Zambia se convirtió en el primer país de la África anglófono en retornar a una democracia multipartidista y el primero en el continente en destituir a un «padre fundador» a través de las urnas. La ocasión histórica no pasó desapercibida. La transición en Zambia fue saludada por observadores internacionales y comentaristas políticos como un «modelo para el cambio democrático» (Joseph, 1992) y un «triunfo no sólo para Zambia, sino para el continente africano» (Novichi, 1992: 17). Hoy, las credenciales democráticas de Zambia están en ruinas. Las segundas elecciones de 1996 fueron empañadas por el fraude y la reescritura de la Constitución para vedar a Kenneth Kaunda, «padre fundador» de Zambia y Presidente por casi tres décadas, aduciendo que no era un ciudadano de Zambia (¡!). Fredrick Chiluba, ganador de las primeras elecciones multipartidistas, está bajo investigación por corrupción a gran escala y el actual presidente Levi Mwanawasa lo es después de una elección que los observadores internacionales denunciaron como «arreglada» (EU, 2001).

En gran medida, el rápido deterioro de los estándares democráticos en Zambia puede explicarse con referencia a las dificultades intrínsecas de la reforma económica y política simultánea. Las protestas iniciales por la democracia en el país estaban ligadas al ajuste estructural, cuando un nuevo programa implementado en junio de 1990 llevó a disturbios masivos en Lusaka y otros centros urbanos. De este modo, mientras que un equipo internacional de observadores electorales comentaba que los zambianos habían mostrado un «profundo sentido de la virtud cívica, tolerancia y compromiso con los valores democráticos» (Centro Carter, 1992: 69), es justo decir que la demanda popular por la democracia en Zambia tenía tanto que ver con una insatisfacción profunda y ampliamente difundida con las deterioradas condiciones económicas como con un compromiso profundo con los valores y principios democráticos. Por

² Esta discusión de la experiencia democrática de Zambia es extraída de Abrahamson (2000), especialmente capítulos 5 y 6.

ejemplo, en la cima de la campaña por la democracia, un anuncio de radio respecto al derrocamiento de Kaunda por los militares fue recibido con alegres celebraciones callejeras. Esta respuesta vivaz fue una medida de la profunda desilusión de los zambianos, pero no una demostración de su compromiso con la democracia (los demócratas no bailan en las calles cuando los generales anuncian su arribo político, no importa cuán impopular sea el régimen anterior). En cambio, el incidente muestra que el cambio, democrático o no, era el deseo abrumador de muchos zambianos.

Sin embargo, el nuevo gobierno del presidente Fredrick Chiluba y el Movimiento por la Democracia Multipartidista (MMD) hizo poco para mejorar las condiciones de la mayoría de los zambianos. A pesar de haber apelado al electorado con cuestiones de la canasta básica y de haber prometido vivienda, seguridad social, salud y educación (MMD, 1991), una vez en el poder el MMD se embarcó en uno de los programas de liberalización económica más radicales de África. Presumiblemente, el gobierno no tenía opción: cuando el MMD asumió el gobierno, la inflación se acercaba a casi el 400%, el déficit presupuestario era del 7,5% del PIB, la deuda externa de 7.500 millones de dólares equivalía a más del 160% del PIB y los pagos consumían un 60% de los exiguos ingresos de la exportación. El país había perdido la vital asistencia financiera de las instituciones de Bretton Woods así como de varios donantes bilaterales como resultado de la negativa del presidente Kaunda de cumplir con las demandas del FMI durante la campaña electoral y, sin la reinstalación de una generosa ayuda externa, Zambia estaba condenada a una caída mayor. El presidente Chiluba no ocultó esto en su discurso inaugural al Parlamento, declarando que «sólo nuestros donantes y nuestros pacientes acreedores median entre nosotros y la calamidad» (Chiluba, 1993: 9). Por necesidad, entonces, la principal prioridad del MMD fue la de restaurar las relaciones cordiales con los donantes y acreedores.

Para muchos zambianos, sin embargo, podría decirse que las consecuencias no fueron nada menos que catastróficas. Poco después de asumir el cargo, el MMD eliminó los subsidios alimentarios y el costo de la harina de maíz (el alimento básico) aumentó un 500% (*The Economist*, 1993). El gasto en servicios sociales cayó de

un 7,4% del PIB en 1991 a sólo 0,4% en 1993. Se propagó el pago de cuotas por servicios sociales, de forma que por primera vez desde la independencia los hospitales estatales y las clínicas cobraban por el tratamiento y los pacientes tenían que pagar sus propias medicinas. En un plazo de siete años, el 90% de las 275 compañías propiedad del Estado señaladas para ser privatizadas habían sido vendidas. El desempleo creció dramáticamente, en parte debido a la privatización, en parte debido a la remoción de barreras y aranceles a la importación. En los primeros dos años de gobierno del MMD, 40.000 trabajos —más de 1 de cada 10— en la economía formal se perdieron (Abrahamsen, 2000). Desde entonces el número de empleos perdidos se ha más que duplicado, como resultado de la privatización y la reducción en el sector público (Larmer, 2005; Sassa, 2002).

El resultado fue la insatisfacción popular, huelgas industriales, protestas y manifestaciones, así como un creciente apoyo a los partidos de oposición. Poco a poco, mientras las protestas y la agitación se hacían más comunes y los partidos de oposición se hacían más vocales y activos, los estándares democráticos comenzaron a deteriorarse. Ya para marzo de 1993, un estado de emergencia fue declarado en respuesta a la llamada operación Plan Opción Cero, un supuesto plan del UNIP para disputar el poder al gobierno incitando una serie de campañas de desobediencia civil. En los dos años previos a la elección de 1996, el acoso y la intimidación de la oposición y de los críticos independientes aumentó rápidamente y durante este período los derechos políticos y las libertades civiles fueron severamente restringidas, al grado de que puede decirse que el MMD efectivamente diseñó su propia victoria en la elección. Para el momento en que Chiluba comenzó su segundo período de gobierno, todas las ilusiones de Zambia como pionera de la democracia se habían destrozado. Desde entonces poco ha mejorado, las elecciones en 2001 fueron ampliamente percibidas como injustas, la agitación política y social ha continuado y el descontento con las políticas económicas del gobierno persisten (Larmer, 2005). En resumen, Zambia es un ejemplo clásico de una democracia frágil y excluyente, donde los protocolos formales de la democracia han sido mantenidos, pero donde los requerimientos de la continua liberali-

zación económica han hecho muy difícil incluir y responder a la mayoría de su ciudadanía. La democracia ha sido disfuncional, manipulada por elites políticas para mantener su poder y el acceso a los recursos internacionales para el desarrollo, en tanto que a la mayoría de la población ha traído poca, si alguna, mejoría. Está aún por ver si los resultados de las elecciones de diciembre de 2006 cambiarán la situación.

IV. ¿ALIANZAS PARA LA DEMOCRACIA?

La cuestión crucial que surge de esta discusión es ¿en qué grado los cambios recientes en el discurso del desarrollo y la práctica habrán de mejorar las oportunidades de democracia en África? ¿Acaso Zambia, por ejemplo, encontrará más fácil responder a las demandas de sus pobres excluidos, cuya esperanza promedio de vida ha caído ahora a los 37 años? Mucho se ha urdido de la supuesta «nueva condicionalidad» (Gould, 2005), esto es, el paso de la condicionalidad política y económica, en la que la ayuda al desarrollo estaba sujeta a las reformas hacia un sistema de mercado abierto y más democrático, hacia las «asociaciones» para el desarrollo. En estas nuevas asociaciones, el énfasis está en la «apropiación» del receptor de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza. «Asociación» se ha vuelto un término ubicuo en el desarrollo y el mensaje de los donantes es claro: en las asociaciones, los países receptores deben estar en el «asiento del conductor —tomando decisiones y fijando sus propios objetivos por sí mismos—», como James Wolfensohn del Banco Mundial afirma (1997: 9). Los donantes insisten por tanto en que ellos ya no buscan imponer su visión del desarrollo sobre los países pobres, sino que, en cambio, buscan contribuir a estrategias desarrolladas y «apropiadas» por los mismos países.

De la misma manera, el Banco Mundial y el FMI han abandonado ostensiblemente sus fuertemente criticados Programas de Ajuste Estructural y la condicionalidad de la ayuda a favor de las asociaciones, mientras que la mayoría de los donantes bilaterales y las organizaciones multilaterales como la OCDE y la UE han refrendado

entusiastamente la asociación como la nueva base para las relaciones Norte-Sur, cuyo epítome es el eslogan de la OCDE «Construyendo asociaciones para el progreso». De esta forma, los donantes desarrollistas y los acreedores argumentan conjuntamente que los modelos de desarrollo intervencionistas y sobrepreceptivos del pasado no funcionaron y que ellos ya no están en el negocio de decir a los países pobres qué hacer. El Marco Comprensivo para el Desarrollo del Banco Mundial, lanzado en 1999, por ejemplo, sostiene que la reforma política y el desarrollo institucional no deberían ser importados o impuestos, sino cultivados en casa. El gobierno de Reino Unido sostiene igualmente que la condicionalidad sobrepreceptiva de la ayuda apenas consigue persuadir a los gobiernos a reformar sus políticas, en tanto el FMI presenta sus nuevas políticas buscando «traer consigo cambios sustantivos en la forma en que los programas de los países son formulados (...) y encarnen un mayor grado de apropiación nacional» (DFID, 2000: 92; FMI, 2000: 1).

En teoría, el giro hacia la «apropiación» puede ser visto como una señal del reconocimiento de que los modelos de desarrollo, incluyendo la democracia, no pueden ser impuestos desde el exterior, en tanto que la atención en la reducción de la pobreza puede ser tomada como una retracción del neoliberalismo, o al menos, como un reconocimiento de que, a veces, la sociedad puede requerir protección respecto del mercado. El grado en que estos cambios en el discurso del desarrollo permitan la aparición y supervivencia de formas más incluyentes de democracia, esto es, de estructuras políticas que permitan un mejor «balance» entre las demandas externas a favor de la liberalización económica y las demandas internas sobre mejoras socioeconómicas, es probablemente una de las cuestiones cruciales para el África contemporánea, así como para sus donantes.

Como era de esperar, los debates académicos han sido escépticos respecto a la habilidad del nuevo modelo de asociación para devolver el poder de toma de decisión a África. Aunque muchos apoyan ampliamente el impulso general de las asociaciones, se ha llamado la atención hacia las dificultades de lograr «genuinas» asociaciones basadas en la igualdad y el respeto mutuo en situaciones donde una parte está en posesión del monedero y la otra del tazón

de limosnas (veanse por ej. Kayizzi-Mugerwa, 1998; Lister, 2000; Maxwell y Riddell, 1998; Maxwell y Conway, 2000; Mallarangeng y Van Tuijl, 2003). Debido a que el término está abierto a múltiples interpretaciones, estos análisis recalcan frecuentemente que hay un amplio espacio para prácticas diferenciadas y varios *grados* de asociación (Lister, 2000; Maxwell y Riddell, 1998).

Se consideran genuinas las asociaciones que implican respeto mutuo e igualdad de poder e influencia, pero esto es difícil de realizar debido a la naturaleza de la relación de ayuda. Más aún, las asociaciones genuinas no son necesariamente del interés de los donantes, que en la mayoría de los casos resentirían la pérdida de influencia sobre cómo se usan los recursos para el desarrollo. Maxwell y Riddell sugieren acordemente que hay formas débiles y fuertes de asociación. La primera está confinada al diálogo de políticas y a compartir información, en tanto la segunda se caracteriza por programas de país conjuntamente acordados y por acuerdos financieros plurianuales. En la práctica, aducen ellos, los donantes han sido más afines a la primera, resultando en una situación que comúnmente no es tan diferente de las condicionalidades del pasado, especialmente cuando la ausencia de acuerdos financieros plurianuales significa que los receptores están constantemente bajo el escrutinio de los donantes y de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Desde esta perspectiva, el camino a las «asociaciones genuinas» puede estar pavimentado con buenas intenciones, pero también está plagado de potenciales escollos pues la transferencia de poder a los receptores se dice más fácilmente de lo que se hace (Maxwell y Riddell, 1998: 258).

Voces más críticas sostienen que las asociaciones son simplemente un disfraz para la dominación continuada de los donantes sobre los países en desarrollo y que detrás de la retórica, poca cosa ha cambiado desde los días del ajuste estructural. Las asociaciones, en esta interpretación, no son «en serio», ni tampoco buscan transferir el poder de toma de decisiones a los países pobres. Por el contrario, las asociaciones son innovaciones primariamente retóricas, una re-clasificación de prácticas y políticas del viejo estilo, o más simplemente un «giro» del tipo que hemos venido a relacionar con la política contemporánea. Para Crawford, por ejem-

plo, las asociaciones son un «mito», «parte de una tendencia de las agencias internacionales por la cual sus intervenciones en las reformas políticas y económicas de Estados soberanos son disfrazadas y simultáneamente dotadas de mayor legitimidad, libres de las críticas que ha atraído la condicionalidad» (Crawford, 2003: 156-157). Las asociaciones son usadas por «razones instrumentales» para esconder el «ejercicio continuado del poder por parte de las agencias internacionales» (Crawford, 2003: 157, 155). Fowler considera similarmente a las asociaciones como una «mistificación de la asimetría de poder» y una «forma más sutil de imposición del poder externo» (Fowler, 2000: 3, 7). De acuerdo a estas interpretaciones, poco ha cambiado con la introducción de las asociaciones, y a pesar de los alegatos en contra, los países y agencias occidentales conservan el poder de imponer sus valores y soluciones a los países pobres³.

Aunque no comparto la visión de que los donantes usan las asociaciones para «esconder» sus intenciones reales, hay razones para ser escépticos acerca de la medida en que se puede afirmar actualmente que los países en desarrollo «son dueños» de sus estrategias de desarrollo. Una mirada rápida a los *Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza* (ERP), probablemente la forma más frecuente de asociación para el desarrollo, ilustra las implicaciones y complejidades de las asociaciones y su relación con la democracia. Las ERP aparecieron con la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC, en sus siglas inglesas), acorde a la cual los países pobres tenían que preparar una ERP para poder acceder a la condonación de la deuda. Estos planes de reducción de la pobreza también forman la base de la relación de muchos donantes bilaterales con los países pobres, y han reemplazado en efecto a los antiguos *Documentos Marco de Política* de las IFI, de forma que toda la asistencia externa a un país se pueda alinear a la estrategia de reducción de la pobreza.

Como resultado, más de 60 países han desarrollado o están en el proceso de desarrollar estrategias de reducción de la pobreza (Pa-

³ El punto de vista sobre las asociaciones como una forma de poder y gobierno se encuentra más analizado en Abrahamsen (2004).

nos, 2002; Banco Mundial, www.worldbank.org/poverty/strategies). La democracia y la participación son fundamentales en el discurso de la asociación y las ERP deben ser elaboradas en conjugación y consulta no sólo de los donantes y las Instituciones de Bretton Woods, sino también con representantes de la sociedad civil interna y con los propios pobres, en aras de asegurar la apropiación nacional y que los recursos para el desarrollo les beneficien. Pero, como los críticos señalan rápidamente, a pesar del énfasis puesto en la necesidad de planes generados domésticamente, las Juntas Directivas del BM y del FMI mantienen el poder de veto sobre las ERP, poniendo la noción de «apropiación» en una seria tensión (Panos, 2002; Pender, 2001). Como lo ha hecho notar el proyecto Realidad de la Ayuda: «Si el FMI y el Banco Mundial rechazan la ERP de un gobierno, éste perdería acceso a créditos comerciales, financiamiento y ayudas por lo que fallaría probablemente en el pago de sus obligaciones de deuda. En último término, su economía interna podría colapsar» (German, Randel y Ewing, 2002).

Sin embargo, el movimiento hacia la asociación y la reducción de la pobreza no debería ser descartado a la ligera. La condicionalidad directa ha sido ampliamente abandonada y el número de condicionalidades macroeconómicas del Banco Mundial sobre los préstamos han sido reducidas en un promedio del 40% (Gould, 2005: 10). En su lugar está una forma de poder diferente, que opera a través de medios más sutiles como la asesoría, la construcción de capacidades, las auditorías y las revisiones de desempeño. Esta nueva condicionalidad es entonces sobre el proceso, más que sobre programas previamente elaborados, y el poder opera mediante varios microprocesos aparentemente inocentes y tecnocráticos, que de cualquier forma tienen impactos significativos sobre las relaciones políticas y sociales, y por tanto sobre la democracia.

Una práctica clave es la participación y consulta requerida como parte del desarrollo de una ERP. Este proceso de consulta busca asegurar que las políticas de desarrollo no reflejen simplemente los intereses de los ricos y poderosos, sino que las voces de los pobres sean escuchadas e incluidas. Numerosos países han atravesado ya este proceso, pero desafortunadamente, la consulta y la participación han dejado a menudo mucho que desear. Las orga-

nizaciones de la sociedad civil se quejan de que los parámetros del debate han sido tan estrechamente definidos que la crítica de algunos de los temas más importantes para la reducción de la pobreza no ha sido posible. Las estrategias y políticas macroeconómicas, por ejemplo, no son generalmente parte de esas discusiones, y una crítica más sustantiva de las políticas neoliberales se encuentra por tanto fuera de la agenda (Panos, 2002; Pender, 2001). Adicionalmente, las consultas con la sociedad civil han sido limitadas y la gente pobre y las voces críticas han sido dejadas a un lado o marginadas en el proceso (Gould y Ojanen, 2003; Mercer, 2003; McGee, 2002). En algunos casos, unas pocas ONG seleccionadas han sido las que hablan en nombre de los pobres (Gould y Ojanen, 2003; Mercer, 2003). Frecuentemente éstas son ONG extranjeras, que a diferencia de muchos grupos locales dominan la estética y el lenguaje de la comunidad del desarrollo y tienen acceso a las tecnologías (ordenadores, impresoras, teléfonos, internet) requeridas para hacer propuestas en el proceso de las ERP. Como tal, el proceso de las ERP bien podría ayudar a destacar las aflicciones de los pobres, pero también puede alterar el balance de poder en una sociedad, al empoderar, por ejemplo, a ciertas ONG sobre otras. El empoderamiento local, al grado en que ha tenido lugar, ha sido altamente selectivo, tendiendo a favorecer ciertos ministerios estatales y a algunas ONG bien dotadas de recursos, comúnmente extranjeras, planteando por tanto serios cuestionamientos para la democracia (Gould y Ojanen, 2003; Fraser, 2005; Mercer, 2002; Harrison, 2001).

El tipo de participación propugnada por estas asociaciones tiene también otra implicación importante para la democracia, a saber la marginación del Parlamento, los representantes electos y las estructuras políticas legalmente establecidas. El proceso de las ERP privilegia las consultas con la sociedad civil, las cuales generalmente tienen lugar mediante consultas con ONG (convenidas más o menos apresuradamente), reuniones *ad-hoc*, encuentros comunitarios y simposios. Los representantes elegidos se encuentran ampliamente ausentes, y tal como Gould comenta, bajo la política de «consulta» «la gente» está primordialmente involucrada con grandes decisiones políticas que afectan su vida cotidiana (y la de sus hijos y nietos)

no a través de las urnas o del referéndum sino vía modos discrecionales y *ad-hoc* de «mesas de trabajo» patrocinadas por los donantes (Gould, 2005: 141). Las versiones finales de las ERP son generalmente elaboradas por un pequeño grupo selecto, comúnmente un Comité especialmente con Ministros claves y funcionarios y luego es presentado al FMI y al Banco Mundial para su aprobación (Crawford, 2003; Panos, 2002). En Tanzania, por ejemplo, la participación de los parlamentarios en la definición de la ERP se limitó a un seminario de dos horas (Gould, 2005: 55). Críticos y observadores han propuesto una intervención más activa de los Parlamentos. Dado que los Parlamentos «constituyen el foro democrático de una sociedad para la conciliación de intereses» (Eberlei, 2001: 30), los debates parlamentarios y la aprobación formal de una ERP son indicaciones importantes de la apropiación nacional y la transparencia en el proceso de formación de la ERP (McGee *et al.*, 2000; Evans y Ngalwea, 2001).

Sin embargo, los parlamentos son interlocutores ambiguos para los donantes. Si bien estos últimos son partidarios de una democracia multipartidista, demasiado acercamiento con los representantes elegidos puede comprometer sus intervenciones supuestamente «apolíticas». Por otra parte, el mundo de la política democrática es confuso y como ya se ha mencionado, los procesos electorales en África a menudo carecen de transparencia y de mecanismos para la rendición de cuentas. Por consiguiente, los donantes pueden ser reticentes a la hora de comprometerse con una institución que no es percibida (quizás paradójicamente) ni como democrática ni como representativa. Por supuesto, evitar el desorden de la política representativa es más eficiente y conveniente aún, dado que deja un mayor margen de maniobra para las soluciones tecnocráticas de los expertos, consultores y directivos. Así en cierta medida la situación actual resulta ser una extraña repetición del pasado, cuando los parlamentos africanos eran considerados como marionetas debido a la concentración del poder en manos del presidente. La única diferencia es que hoy el poder se reparte entre un grupo selectivo de ministros, expertos y donantes que conforman las nuevas asociaciones para el desarrollo. Entonces el control público de las políticas de desarrollo se encuentra severamente comprometido e, indepen-

dientemente de la opinión que uno puede tener de los parlamentos africanos, es difícil considerar este proceso como una marcha hacia la consolidación de la democracia electoral.

Otra característica de las nuevas asociaciones es que, mientras otorgan cierto grado de autonomía y responsabilidad a los países receptores, esta «nueva libertad» va acompañada de un amplio arsenal de nuevos mecanismos y técnicas de auditoría, de contabilidad, de monitoreo y de evaluación que vinculan las decisiones locales al FMI, al Banco Mundial y a los donantes en general. Esto se nota claramente en las ERP, que vienen con una multitud de nuevos mecanismos para monitorear, evaluar y auditar el comportamiento y las opciones de los países receptores. El Marco de Gasto a Medio Plazo (MGMP) y el documento de Revisión del Gasto Público (PER) son dos de ellos. Mediante estos mecanismos los países reducen sus presupuestos en función de los criterios definidos por el FMI y disponen de libros de cuentas públicas actualizados para las frecuentes auditorías de los donantes.

En este sentido las nuevas asociaciones pueden ser percibidas como una especie de control a distancia. Por una parte, los países son libres para elegir sus propias políticas de desarrollo. Por otra, se espera que sean capaces de comportarse de manera responsable y ordenada para poder recibir la ayuda que tanto necesitan. Los países son agentes responsables de su propio desarrollo, socios más que receptores, creadores activos de su propio futuro más que objetos del asistencialismo externo. Una consecuencia importante es que, en gran medida, la ayuda al desarrollo como principio de solidaridad internacional se ve reemplazada por una obligación por parte del país en desarrollo de tomar las riendas de su propio desarrollo y liderarlo sabiamente. «Sólo así será eficaz la ayuda al desarrollo», como lo repite sin cesar la retórica de la cooperación. El Banco Mundial, por ejemplo, subraya que sólo «los gobiernos comprometidos» que satisfacen «un nivel mínimo de prestaciones» podrán integrar los nuevos partenariados (Banco Mundial, 1998; resumen ejecutivo); mientras en 2002 la *Estrategia de Seguridad Nacional* de EE UU era inequívoca en su declaración, diciendo que «las Naciones que busquen la ayuda internacional tendrán que gobernarse sabiamente para que prospere la libertad, la rendición de

cuentas tiene que ser exigida» (Bush en US Government, 2002: iv). Por consiguiente, se puede legítimamente abandonar a su suerte a los que no se gobiernan sabiamente y en este sentido los nuevos partenariados se distinguen por utilizar la libertad como la fórmula predominante.

La nueva condicionalidad va acompañada de un amplio arsenal de iniciativas para desarrollar las capacidades institucionales de los países e incitarles a tener un comportamiento responsable y aceptable; así es como la ERP elabora «reformas amistosas» para los Estados, las burocracias y la sociedad civil, cambiando identidades, necesidades y deseos. Mediante este proceso de condicionalidad los donantes se involucran más íntimamente en los asuntos de los gobiernos receptores, hasta tal punto que Harrison (2001) consideró que es más útil hablar de los donantes como «una parte del mismo Estado». Es muy llamativo observar que los resultados de esta política son similares a los de la época de los ajustes estructurales. Para la mayoría de las personas pobres y excluidas, la «nueva condicionalidad» podría significar que a través del proceso de consulta se escuchan sus voces y que el nuevo enfoque de reducción de la pobreza permite conceder más recursos a los presupuestos sociales y de educación, en especial después de las cancelaciones de deuda. Por otra parte, los parámetros de las consultas y de las subsecuentes auditorías y revisiones indican que resulta inverosímil que el actual partenariado favorezca unas democracias más inclusivas. Zambia, por ejemplo, ha sufrido recortes vitales varias veces en sus paquetes de ayuda financiera tras la ERP, porque el gobierno consideró que la privatización del banco nacional iba en detrimento de los intereses nacionales. Por supuesto no se puede descartar la posibilidad de que los espacios abiertos para el debate público contribuyan, en el futuro, a la consecución de democracias incluyentes. La esperanza reside en el requisito de la consulta de la población, en particular de los más pobres, y en que ésta permitirá formular políticas públicas que responden más a las necesidades de la mayoría de los africanos.

V. CONCLUSIÓN

Como conclusión, algunas reflexiones sobre democracia y seguridad, dado que desde los ataques terroristas del 11-S estos dos temas se están volviendo cada vez más prominentes en los discursos sobre desarrollo. Desde que la seguridad preocupa a los políticos occidentales, África y otras partes pobres del mundo han sido vistas cada vez más como amenazas potenciales para la seguridad. Mientras en el pasado los llamados «Estados débiles» o «Estados fallidos» eran considerados como los desafortunados resultados del fracaso del desarrollo, de crisis humanitarias o de conflictos latentes, la lucha contra el terrorismo les ha elevado al estatus de «amenazas para la seguridad internacional», un peligro no sólo para sus pobres y descuidadas poblaciones, sino también para la estabilidad mundial. Esta línea está claramente y directamente expuesta en la *Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos* de 2002, que sostiene que «los eventos del 11-S nos enseñaron que los Estados débiles, como Afganistán, pueden suponer un gran peligro para nuestros intereses nacionales como Estados fuertes» (US Government, prefacio 2002). De la misma forma, el antiguo Secretario británico para los Asuntos Exteriores, Jack Straw, argumentó que «hacer la vista gorda a una crisis en cualquier parte del mundo, aun distante, invita a amenazas directas para nuestra seguridad nacional y para nuestro bienestar» (Straw, 2002). Luego sus comentarios se dirigieron directamente a la RDC y también mencionó a otros países africanos como riesgos para la seguridad. Desde la perspectiva de muchos países occidentales, se ha venido viendo a los Estados pobres y mal gobernados como potenciales terrenos fértiles y tierras de asilo para un vergonzoso mundo subterráneo de redes internacionales de terroristas y criminales; y en este sentido la ayuda al desarrollo, más que una simple cuestión de ayuda al prójimo, se ha convertido en una manera de «defenderse».

Vincular más la seguridad al desarrollo no está exento de contradicciones para la democracia. Los líderes occidentales suelen exaltar la democracia liberal como la solución contra la inseguridad internacional, haciendo eco de las nociones kantianas según las

cuales las democracias son, de forma inherente, más pacíficas y socios internacionales más confiables. El primer ministro Tony Blair, por ejemplo dice que «establecer y extender los valores de libertad, el Estado de Derecho, los derechos humanos y una sociedad abierta es de nuestro interés nacional también. *La extensión de nuestros valores nos hace más seguros*» (Blair, 1999). Es llamativo resaltar que la administración neoconservadora del presidente Bush comparte una concepción similar de la acción preventiva en la nueva estrategia americana para la seguridad. Uno de los pilares de esta estrategia consiste en «extender la paz al intentar extender los beneficios de la libertad y de la prosperidad a través el mundo». En resumen, la democracia, la rendición de cuentas y la libertad son consideradas como las bases de la seguridad y por consiguiente tienen que ser extendidas en todos los rincones del mundo (por medio de la fuerza si fuera necesario, como en Irak).

Por supuesto es posible que la dinámica de vinculación entre la seguridad y el desarrollo le otorgue una mayor audiencia a los problemas de desarrollo, proyectándolos como prioridades de la agenda internacional. Pero como bien es sabido, la democracia y la seguridad hacen una extraña pareja e inquieta que los donantes sacrifiquen los valores de democracia y de reducción de la pobreza, buscando aliados en la «guerra contra el terrorismo». Varias ONG avisaron de los peligros de la emergencia de una «nueva guerra fría» en la ayuda al desarrollo, donde la asistencia técnica se entregue a cambio de lealtad en «la guerra contra el terrorismo» y en el acceso a los recursos naturales (Christian Aid, 2004; Cosgrave, 2004). El miedo a que la ayuda acabe siendo conducida por los intereses de seguridad de los donantes, a pesar de los esfuerzos de los receptores en materia de democracia y derechos humanos, gana terreno en la creciente y continua asistencia técnica en Argelia, un aliado norteafricano clave en la «guerra contra el terrorismo». Allí, poco a poco los espacios democráticos han sido cerrados y la sociedad civil —los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones, los medios de comunicación— ha sido objeto de una estricta vigilancia por parte de los servicios de seguridad, en nombre de la lucha contra el terrorismo (Keenan, 2004; 2006). De modo similar, la declaración estadounidense sobre la «Lucha contra el Terrorismo», que declara que «el

compromiso de los países que combaten el terrorismo con regularidad» será un factor de peso en su relación con EE UU, ha sido recibida con inquietud por varios observadores (Gavas, 2006).

También se teme que la atención sobre la seguridad señale «una reorientación de la ayuda alejada de la prioridad de reducción de la pobreza» (BOND, 2003; Duffield y Waddell, 2006). El documento que preocupa particularmente a los observadores y a las ONG es el del Comité de Ayuda al Desarrollo titulado «Inscribir la cooperación al desarrollo en una dinámica de prevención del terrorismo», que establece un vínculo explícito y directo entre la ayuda al desarrollo y la prevención del terrorismo. Mientras plantea que el desarrollo no debería y no puede apuntar a los terroristas y a sus redes, el CAD sostiene que «la cooperación al desarrollo *sí debe* jugar un papel importante, retirando a los terroristas su apoyo popular y atendiendo las condiciones que explotan los líderes terroristas y de las cuales se nutren. Varias de estas condiciones permiten a los terroristas tener cierto éxito político, construir y ampliar su circunscripción electoral, encontrar reclutas, establecer y financiar organizaciones terroristas y asegurarse un refugio seguro dentro del ámbito de actuación primordial de la cooperación al desarrollo» (DAC, 2003: 11). Curiosamente el Parlamento ha recurrido ante el Tribunal Europeo de Justicia un proyecto de la Unión Europea en Filipinas, financiado con fondos de desarrollo que incluye desarrollo institucional, capacitación, control de fronteras e iniciativas de contraterrorismo. Según el Parlamento Europeo, una medida que se centra en la lucha contra el terrorismo no cumple con las normas de la ayuda al desarrollo y por consiguiente es ilegal (Gavas, 2006).

La amenaza y el miedo al terrorismo internacional plantean retos importantes para las democracias del mundo, pero sería trágico si la «guerra contra el terrorismo» diese una vez más a los líderes africanos una justificación para restringir la libertad y tomar medidas drásticas en contra de las voces disidentes. Sería también lamentable que el compromiso de reducción de la pobreza fuese dejado de lado para canalizar los recursos hacia los países y grupos percibidos como una gran amenaza, más que hacia los que más lo necesitan. Entonces es crucial permanecer vigilante a fin de que la dinámica de *securtización* del desarrollo no conduzca a privilegiar

«nuestra» seguridad por encima de «su» pobreza y democracia. También vale la pena reflexionar sobre hasta qué punto lo que los donantes perciben hoy como «riesgos para la seguridad», es decir los Estados «fallidos» (Straw, 2002), está en realidad vinculado también con las políticas de desarrollo. Décadas de políticas de ajuste estructural y de recorte del Estado condujeron a un debilitamiento gradual de las capacidades del Estado africano, tanto para servir a los ciudadanos como para garantizar su seguridad. La introducción de la democracia multipartidista, mientras reducía los botines económicos del sistema político, agudizó las luchas políticas y a menudo intensificó las divisiones étnicas dado que los líderes políticos usaban cualquier medio para guardar su control del poder, manteniendo al mismo tiempo una apariencia de democracia. Como tal, las políticas de desarrollo han sido parte del problema de los «Estados fallidos» y eso nos alerta sobre la necesidad, una vez más, de un enfoque más inclusivo de la democracia en África.

Es importante precisar que no se trata de negar la importancia de la democracia electoral, de las elecciones, de la libertad de expresión y de asociación, sino más bien de subrayar que en el África contemporánea esta forma de democracia tiene dificultades para instalarse, en gran medida por la pobreza y la desigualdad. La consolidación, o lo que Przeworski *et al.* (1999) llaman «el milagro de la democracia» (el hecho de que mediante los procedimientos democráticos los que tienen armas llegan a obedecer a los que no las tienen), puede ser impedida debido a la persistencia de la pobreza. Una de las razones que explican por qué la democracia ha tenido tantas dificultades para mantenerse en los países de renta per cápita baja es el alto grado de desigualdad social y económica que caracteriza a muchas de estas sociedades. En las que presentan profundas desigualdades, los conflictos suelen ser más intensos y más difíciles de resolver, porque los actores involucrados tienen que enfrentarse a mayores desafíos. Por ejemplo, las elites tienen más que temer de las demandas de redistribución de las clases más pobres y la tentación de cerrar o restringir los canales democráticos de expresión política cuando estas demandas se amplifican es fuerte. Del mismo modo las fuerzas antidemocráticas encontrarán más apoyo a sus programas en las sociedades donde la democracia no

provee beneficios tangibles para todos y donde el desorden social es un rasgo característico de la política. En otras palabras, un enfoque minimalista de la democracia en los países pobres puede ser contraproducente, en especial asociar la promoción de la democracia a las continuas liberalizaciones económicas puede dificultar su consolidación. Si los africanos siguen buscando la democracia como un medio de supervivencia, como sostenía Ake, entonces los que desean apoyarles también deberían buscar una forma para facilitar las agendas económicas que promueven una mayor igualdad y mejoren el bienestar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrahamsen, R. (2000): *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*, Londres, Zed Books.
- (2004): «The Power of Partnerships in Global Governance», *Third World Quarterly*, núm. 25(8), pp. 1.453-1.467.
- (2005): «Blair's Africa: the Politics of Fear and Securitization», *Alternative*, núm. 30, pp. 55-80.
- African Confidential*, 27 de julio de 1990.
- Ake, C. (1996): *Democracy and Development in Africa*, Washington DC, Brookings Institute.
- Banco Mundial (1989): *Sub-Saharan African: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington DC, World Bank.
- (1999): *The Comprehensive Development Framework*, Washington DC, World Bank.
- www.worldbank.org/poverty/strategies.
- Blair, T. (1999): «Doctrine of the International Community», discurso para el Economic Club en Chicago el 24 de abril, recogido por I. Stelzer (ed.), *Neoconservatism*, Atlantic Books, Londres, 2004, pp. 107-116.
- BOND (2003): *Joint Statement by Members of the International Global Security and Development Network on the Development Assistance Committee Policy Statement and Reference Document: A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, Londres, British Overseas NGOs for Development (BOND).
- Bratton, M. y Mattes, R. (2001): «Africans' Surprising Universalism», *Journal of Democracy*, núm. 12(1), pp. 107-121.
- Carter Center of Emory University and National Democratic Institute of International Affairs (1992): *The October 31 1991 National Elections in*

- Zambia, Washington DC, National Democratic Institute of International Affairs.
- Chiluba, F. (1993): *Democracy in Zambia: Key Speeches of President Chiluba 1991/92* (ed. D. Chanda), Lusaka, Africa Press Trust.
- Christian Aid (2004): *The Politics of Poverty: Aid in the New Cold War*, Londres, Christian Aid.
- Commission for Africa (2005): *Our Common Interest. An Argument*, Londres, Penguin.
- Cosgrave, J. (2004): *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*, Londres, Action Aid.
- Crawford, G. (2003): «Partnership or Power? Deconstructing the “Partnership for Governance Reform” in Indonesia», *Third World Quarterly*, núm. 24(1), pp. 139-159.
- DAC (2003): *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, París, DAC Guidelines and Reference Series, OECD.
- DFID (2000): *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*, Londres, Department of International Development.
- Duffield, M. y Waddell, N. (2006): «Securing Humans in a Dangerous World», *International Politics* (próxima publicación).
- Eberlei, W. (2001): *Institutionalised Participation in Processes beyond PRSP. Study Commissioned by the Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*, Duisburg, Gerhard-Mercator University.
- EU (2001): «European Union Election Observation Mission», www.eueu-zambia.org.
- Evans, A. y Ngalwea, E. (2001): «Institutionalising the PRSP Approach in Tanzania», en D. Booth (ed.), *Overview of PRSP Processes and Monitoring*, Londres, Overseas Development Institute.
- FMI (2000): *Key Features of the PRGF-Supported Programs*, Washington DC, Policy Development and Review Department, 16 de agosto.
- Fowler, A. (2000): «Introduction-Beyond Partnership: Getting Real about NGO Relationships in the Aid System», en A. Fowler (ed.), *Questioning Partnership: The Reality of Aid and NGO Relations*, IDS Bulletin, núm. 31(3), pp. 1-13.
- Fraser, A. (2005): «Poverty Reduction Strategy Papers: Now Who Calls the Shots?», *Review of African Political Economy*, núm. 32(104/5), pp. 317-340.
- Freedom House (2006): «Freedom in Africa Today», www.freedomhouse.org.
- Gallie, W. B. (1956): «Essentially Contested Concepts», *Proceedings of the Aristotelian Society*.

- Gavas, M. (2006): «EC Aid: At the Forefront of Poverty reduction or Global Security?», BOND (www.bond.org).
- German, T., Randel, J. y Ewing, D. (eds.) (2002): *The Reality of Aid 2002*. Political Interim Report, www.devinit.org/realityofaid/index.htm.
- Gould, J. (ed.) (2005): *The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies*, Londres, Zed Books.
- y Ojanen, J. (2003): *Merging in the Circle. The Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy*, Policy Paper 2/2003, Hensinki, University of Helsinki.
- Harrison, G. (2001): «Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections of the Cases of Uganda and Tanzania», *Development and Change*, núm. 32, pp. 657-679.
- Huntington, S. (1991): *The Democratic Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman y Londres, University of Oklahoma Press.
- Joseph, R. (1992): «Zambia: A Model for Democratic Change», *Current History*, mayo, pp. 199-201.
- Kayizzi-Mugerwa, S. (1998): «Africa and the Donor Community: From Conditionality to Partnership», *Journal of International Development*, núm. 10(2), pp. 219-225.
- Keenan, J. (2004): «Political Destabilisation and “Blowback” in the Sahel», *Review of African Political Economy*, núm. 31(102), pp. 691-698.
- (2006): «Security and Insecurity in North Africa», *Review of African Political Economy*, núm. 33(108), pp. 269-296.
- Larmer, M. (2005): «Reaction and Resistance to Neo-Liberalism in Zambia», *Review of African Political Economy*, núm. 32(103), pp. 29-45.
- Lister, S. (2000): «Power in Partnership? An Analysis of an NGO's Relationship with its Partners», *Journal of International Development*, núm. 12, pp. 227-239.
- Lumumba-Kasongo, T. (2005): *Liberal Democracy and its Critics in Africa. Political Dysfunction and the Struggle for Social Progress*, Londres, Zed Books/Codesria.
- Mallarangeng, A. y Van Tuije, P. (2003): «Partnerships for Governance Reform in Indonesia. Breaking New Ground or Dressing up in the Emperor's New Clothes? A Response to a Critical Review», *Third World Quarterly*, núm. 25(5), pp. 919-942.
- Maxwell, S. y Christiansen, K. (2002): «Negotiation as Simultaneous Equation: Building a New Partnership with Africa», *International Affairs*, núm. 78(3), pp. 477-491.

- Maxwell, S. y Conway, T. (2000): *Perspectives on Partnerships*, World Bank Operations Evaluation Department, OED Working Paper Series, núm. 6, Washington DC, World Bank.
- Maxwell, S. y Riddell, R. (1998): «Conditionality or Contract: Perspectives on Partnership for Development», *Journal of International Development*, núm. 10(2), pp. 257-268.
- McGee, Rosemary y Andy Norton (2000): «Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring». *IDS Working Paper 109*. Brighton: Institute of Development Studies. Available from: <www.eldis.org/static/DOC_8292.htm>.
- McGee, R. et al. (2002): *Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: A Desk-based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa*, Sussex, Institute of Development Studies.
- Mercer, C. (2003): «Performing Partnerships: Civil Society and the Illusion of Good Governance in Tanzania», *Political Geography*.
- MMD (1991): «The MMD Campaign Manifesto», en F. J. T. Chiluba (1993), *Democracy in Zambia: Key Speeches of President Chiluba 1991/92* (ed. D. Chanda), Lusaka, Africa Press Trust.
- Novichi, M. A. (1992): «Zambia: A Lesson in Democracy», *Africa Report*, nov./dic., pp. 13-17.
- Nyamnjoh, F. B. (2005): *Africa's Media. Democracy and the Politics of Belonging*, Londres, Zed Books.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Volume 4: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Panos (2002): *Reducing Poverty. Is the World Bank's Strategy Working?*, Londres, Panos Institute.
- Pender, J. (2001): «From “Structural Adjustment” to “Comprehensive Development Framework”: Conditionality Transformed?», *Third World Quarterly*, núm. 22(3), pp. 397-411.
- PNUD (2006): «The Millennium Development Goals Report 2006», www.undp.org/mdg.
- Przeworski, A.; Stokes, S. L., Marín, B. (1999): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press.
- Sassa, O. (con J. Carlson) (2002): *Aid and Poverty Reduction in Zambia. Mission Unaccomplished*, Uppsala, Nordic Africa Institute.
- Straw, J. (2002): «Failed and Failing States», discurso para el European Research Institute, Birmingham, 6 de septiembre de 2002 (www.fco.gov.uk).
- The Economist* (1993): «Zambia: The Miseries of Modeldom», 20 de febrero.

- Triesman, Lord (2006): «Democracy and Security in Africa», discurso en Chatham House, Londres, 21 de junio de 2006 (www.fco.gov.uk).
- US Government (2002): *The Security Strategy of the United States of America, 2002*, Washington, The White House, septiembre.
- Wolfensohn, J. D. (1997): «The Challenge of Inclusion», Address to the Bank of Governors, Hong Kong, 23 de septiembre, p. 9 (www.worldbank.org).

2. DEMOCRACIA, REGIONALISMO Y PANAFRICANISMO: LAS ALTERNATIVAS NEOPANAFRICANISTAS

MBUYI KABUNDA *

¿Es sorprendente que África haya «arrancado mal» cuando las plataformas de lanzamiento eran impropias al arranque?

(ORSENNNA, 1992: 182)

Pienso que todos los líderes africanos debemos tener vergüenza. Hemos permitido lo que está sucediendo en Zimbabwe.

(DESMOND TUTU, 2007)

ESTADO DE LA CUESTIÓN

El balance que hoy se puede hacer del proceso de desarrollo y de democratización de África es poco alentador. En el primer caso, el continente, en el contexto de la globalización, sigue sometido a los antiguos esquemas de la economía internacional, que le impone recetas a menudo asesinas. Las economías africanas siguen caracterizándose por las lógicas rentistas coloniales mantenidas por los gobiernos postcoloniales, lógicas a las que se añaden nuevas prácticas de captación de riquezas en lugar de su creación. No se ha producido una ruptura, sino una continuidad histórica. Por lo tanto, no es sorprendente que África presente esta paradoja cruel de un territorio rico habitado por los pobres o del africano «un hambriento sentado sobre una mina de oro», pues los abundantes recursos africanos (oro verde, oro amarillo, oro blanco, oro azul) en lugar de contribuir al desarrollo, sirven a los intereses externos, al enriquecimiento personal y a la financiación de las guerras. Los resultados son el subdesarrollo más deshumanizante y los peores índices de desarrollo humano registrados por muchos países africanos.

El proceso de democratización, iniciado a finales de la década de los años ochenta y comienzos de los noventa, es muy controver-

* Investigador del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid.

tido registrando el continente el mayor número de víctimas del mundo como consecuencia de los conflictos armados. Para limitarme sólo a unos ejemplos, desde 1990, treinta Jefes de Estado han sido derrocados (los golpes de Estado no han desaparecido, pese a disminuir, como solución a las crisis políticas), once se han retirado de la vida política en paz, dieciocho han abandonado el poder tras ser derrotados en las urnas, y casi todos los países africanos, recientemente Mauritania y Senegal, han celebrado elecciones pluralistas, incluyendo la recién y caótica contienda presidencial en Nigeria (cf. Michel, 2007: 16). Las alternancias democráticas han tenido lugar en países como Benín, Cabo Verde, Centroáfrica, Congo-Brazzaville, Ghana, Guinea-Bissau, Madagascar, Malí, Mauricio, Kenia, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Zambia y Etiopía, etcétera.

Todo puede resumirse en torno a las difíciles relaciones entre el Estado postcolonial represivo y los ciudadanos. Se trata de la ausencia de un contrato social colectivamente consentido (la construcción de una comunidad moral inclusiva o de una comunidad política de ciudadanos activos), que siempre había estado en el centro de muchas tradiciones populares y de movimientos sociales en África y que se habían manifestado contra el Estado colonial y contra el Estado postcolonial.

En un contexto en el que el honor del África precolonial, como principal base de los intercambios dentro de la sociedad, ha desaparecido para dar lugar en el África postcolonial a unas elites que han convertido el dinero y la riqueza material en los principales objetivos, la acumulación de la renta y la sumisión de la población de dichas elites, vacían de contenido la democracia convertida en una estrategia de legitimación política para conseguir aquellos objetivos. Se trata ahora de pasar del Estado postcolonial, que ha fracasado, al Estado africano postmoderno, basado en la descentralización administrativa compaginada con una cierta centralización política: la toma en consideración de las entidades subregionales y regionales a los niveles nacional, transnacional y panafricano.

Ante el fracaso de las soluciones individuales, o a nivel de cada Estado, se impone la apuesta por las respuestas colectivas o neopanafricanistas a los problemas africanos, entre otros enfoques. Se trata del panafricanismo maximalista y afrocentrista, y no el «realista»

y oficialista (lleno de buenas intenciones e instrumentalizado por los poderes establecidos). El presente análisis se inserta en esta línea de pensamiento.

I. LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN EN ÁFRICA: 1990-2007

La democracia, según la idea dominante actual, es un sistema político basado en la celebración periódica de elecciones, mediante el sufragio universal, de los gobernantes en el marco del pluralismo político, de opiniones y de respeto a las libertades fundamentales y los derechos humanos. La democracia así concebida viene obstaculizada, incluso en los países de democracia parlamentaria presentada como un modelo, por el abstencionismo, la ausencia del pluralismo de medios de comunicación dominados por la prensa capitalista, el control del proceso por los profesionales de la política y el liberalismo económico que concentra en unos pocos las riquezas y el poder. Es decir, la libertad sin igualdad mediante la exclusión de capas de la población del ejercicio del poder.

Siendo la democracia en su acepción universal la liberación de la opresión, para los países en desarrollo caracterizados por la comunidad plural es preciso añadir el respeto del pluralismo social y cultural y la extensión de la justicia, la igualdad y la libertad a los aspectos sociales, políticos y económicos. En fin, la interacción entre la democracia representativa y la democracia participativa, entre el Estado y la sociedad civil.

Siguiendo a Mbembe (1996), Azam, Berthélémy y Calipel (1996), los movimientos de democratización en África presentan las siguientes características:

1. La crisis o la debilidad de las economías (y su subsiguiente creciente informalización) contrasta con los intentos de salida del autoritarismo. Los viejos demonios de la dictadura o del partido único encubierto pueden resurgir en cualquier momento.
2. La democratización, bastante frágil, ha sido rápida y menos violenta en los países francófonos, por la absorción sin discriminación de cuadros procedentes de distintos grupos so-

- ciales y étnicos en la función pública, y por los altos sueldos de los funcionarios desde las independencias.
3. La implicación de la sociedad es real, como consecuencia de la difusión de la información por las nuevas tecnologías. Los ciudadanos ya saben movilizarse para conocer sus derechos y defenderlos y las nuevas instituciones constituyen para cada uno una oportunidad de hacer políticamente uso de su facultad de juzgar.
 4. El auge de los símbolos religiosos, de las fuerzas ocultas y de las identidades colectivas son a menudo incompatibles con la democratización necesaria, pues no protegen de la manipulación, de las guerras civiles, de las matanzas y de los desplazamientos de población civil.
 5. La legitimidad de las rebeliones y de algunos golpes de Estado encuentra de este modo un caldo de cultivo, cuando todas las formas de control directo e indirecto del poder central fracasan. Un jefe militar toma el poder por la fuerza, y para no dar la impresión de ser un dictador, organiza inmediatamente después del golpe elecciones (Chad, Níger, Liberia...) y las gana ampliamente. Es después que se instaura la dictadura.

Sin idealizar el África precolonial, se debe reconocer que, en la historia de la formación de los Estados en aquel periodo, las élites supieron los límites de su poder, la complejidad de la composición de la sociedad e intentaron elaborar las instituciones y los mecanismos para integrar a los diferentes componentes de la sociedad mediante la formación de las estructuras colectivas y la toma en consideración de las situaciones locales. No fue así con los colonizadores y las elites postcoloniales. El caso del reino Ashanti, entre otros muchos, ilustra lo dicho: existían cinco comunidades diferentes vinculadas entre ellas por una especie de constitución y de instituciones colectivas, que daban espacio a la expresión de las diferencias entre estas comunidades (Raufu Mustapha, 2006: 6-7). Se ha perdido de vista que «el potencial democrático de África se define más al lado de los “pequeños colectivos políticos” en los que las masas rurales y urbanas toman las iniciativas y que ellas controlan (tales como las asociaciones de oriundos), que a la sombra de los parlamentos y de

partidos portadores de las lógicas del Estado, de la acumulación, incluso de la alienación» (Bayart, 1983: 108).

Pese al hecho de existir cada vez más una cierta interiorización del marco territorial estatal por los ciudadanos, convertido en marco de solidaridad primordial y de identidad colectiva, los africanos siguen dando prioridad a sus comunidades de base. Institucionalizar estas comunidades bajo la forma de «yorubastán», «ogoniland», «bassaland», «kongoland», «hutuland»..., en la opinión de Rossatanga-Rignault y Enongoué (2006: 22), sería favorecer la división en contra de la unidad. Una terapia peor que la propia enfermedad.

Por su parte, Samir Amin (2007: 34) manifiesta que la no vinculación de la democratización con el progreso social explica que los pueblos africanos se entreguen a los movimientos pro-religiosos y étnicos. Por lo tanto, «la democracia no puede ser ni exportada (por Europa) ni impuesta (por los Estados Unidos). Sólo puede ser el producto de la conquista por los pueblos del Sur mediante las luchas para el progreso social, tal y como ocurrió (y sigue sucediendo) en Europa».

Es preciso subrayar que muchos de los escrutinios celebrados en el Continente se han caracterizado por fraudes masivos, un simulacro de legalidad para dar paso a la reinstauración de regímenes autocráticos disfrazados de democráticos. El último acaba de celebrarse en Senegal el 25 de febrero de 2007. Este país, considerado durante mucho tiempo como un modelo de democracia, ha puesto de manifiesto lo que está sucediendo en muchos países africanos: la exclusión por los Jefes de Estado, candidato a su propia sucesión, de los adversarios potenciales y la práctica de fraudes masivos para aferrarse al poder (cf. Laloupo, 2007: 12-15).

Si se ha instaurado la democracia como proceso, difícilmente se está instaurando la democracia como cultura. Es verdad, según subraya Toulabor (2001: 4), que se han realizado importantes avances democráticos en África, aunque lentos, con la emergencia de una nueva cultura política y un cambio irreversible de mentalidades. Pero también se ha de reconocer con Max Liniger-Goumaz (1992), que se han instaurado desde la década de los noventa unas «democraturas», basadas en las elecciones no transparentes, trucadas y truncadas. Por lo tanto en muchos casos se ha resuelto el problema de la legalidad y no de la legitimidad, que sigue planteándose.

Las principales causas de este fracaso son: el injerto de una forma caricatural de la democracia occidental, limitada a las elecciones, excluyendo los valores humanistas y del patrimonio de África, la quiebra de las estructuras gubernamentales heredadas del Estado colonial, la persistencia del clientelismo político, la negación del principio fundamental de la alternancia política por muchos de los poderes establecidos mediante fraudes antes y después de las elecciones, y la falta de un verdadero programa alternativo por parte de los partidos de la oposición, cuyo único objetivo es echar del poder a sus detentadores y acceder a las riquezas, en un contexto de pauperización generalizada nacida de los programas de ajuste estructural. La democracia occidental, según Orsenna (1992: 357), se limita cada vez más a dos partidos dominantes con opciones casi similares y el votante queda condenado a la soledad, es decir, en un contexto de ausencia total de diálogo y de anestesia total de los demás partidos, mientras que en África, aspecto que la democracia occidental puede aprender de ella, proliferan las solidaridades familiares, étnicas, de las tontinas, las iglesias, las sectas..., que son las verdaderas bases de la democracia al crear horizontes comunes.

El error en el actual proceso de democratización ha consistido en apostar por los individuos y los partidos políticos postcoloniales que, al contrario del África precolonial basada en el honor en los intercambios, según subraya Assogba (2004: 122), destacan por la lucha feroz por el dinero, la riqueza material para acceder al poder, tener un estatus social, sojuzgar a la población y legitimarse políticamente. O según Leymarie y Perret (2006: 148), el analfabetismo, la debilidad de las clases medias y la fuga de cerebros constituyen dificultades añadidas a la expansión de la democracia en África.

Se impone en África un segundo proceso de democratización, postmoderno y post-Consenso de Washington, basado en la democracia electoral occidental excluyente, mediante la redefinición de las relaciones entre la sociedad, los individuos y el Estado. Es decir, la creación de un Estado que puede garantizar a sus ciudadanos los beneficios del mercado, poner el crecimiento económico al servicio del desarrollo social.

II. EL AFROFEDERALISMO COMO ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA EN ÁFRICA

Según coinciden varios analistas de los sistemas políticos y económicos africanos (Gaud, 1992: 6; Mbembe, 1996: 4; Mahieu, 1990), partiendo de la historia, la cultura y la situación presente de África, sólo la descentralización administrativa o la gestión descentralizada (subregional, regional y panafricana) constituye la solución más adecuada.

Ha llegado la hora de la formulación de una visión realista del futuro de África por los africanos y para África, en torno a los aspectos siguientes:

- *La plataforma de partidos políticos*, que se fundamenta en la idea del consenso y de la yuxtaposición de las sociedades precoloniales. Tomando en cuenta que muchos partidos políticos se fundamentan en las identidades étnicas o confesionales, esta plataforma consiste en comprometer a todos los partidos políticos en torno a un programa común basado en el bienestar y las necesidades de la población más allá de las alianzas históricas, étnicas, confesionales y políticas, siendo el objetivo conseguir la estabilidad política, y que el gobierno elegido se encargará de la concreción.

Se trata de la recuperación de objetivos y principios comunes de los partidos políticos mediante debates y compromisos entre dichos partidos para crear un núcleo que refleje los valores y objetivos de cada partido. Ello se acompañará con la adopción de una carta de derechos y deberes de la oposición para evitar el desorden y el arreglo de cuentas, oposición a menudo integrada por unos líderes sin sentido de Estado al destruir cualquier idea o acción, incluso benéfica para la población. Los ciudadanos o los electores juzgarán dicho gobierno sobre su capacidad de realizar dichos objetivos o de implementar dichas políticas. Es la única alternativa a las elecciones basadas en las afinidades étnicas o confesionales, y de crear una cultura de gobierno o la cultura democrática al responder los gobiernos directamente ante sus pueblos. De

esta forma, se apartará a los demagogos etnicistas, confesionales y los políticos oportunistas (Juma, 2006).

- *La democracia social consensuada*, que consiste en la participación en el gobierno de los partidos de la oposición y de los partidos étnicos como nuevo pacto democrático. Es decir, una democracia de inclusión y no de exclusión mediante la conciliación del poder central con las etnias, para crear un poder de proximidad humana (poder de las etnias y poder de los ciudadanos), poder de proximidad geopolítica (poder del centro y poder de la periferia), poder de proximidad ética (moral de convicción y moral de responsabilidad) y poder de proximidad cultural (pluralismo cultural y pluralismo étnico). Se trata de lo que Tshiyembe Mwayila llama la «republicanización del poder tradicional», a través de la elección por las etnias de sus propios representantes en el Senado, y la representación de los grupos socioprofesionales y de los partidos políticos en el Parlamento. En este contexto, se debe considerar a los opositores no como enemigos sino como adversarios que militan para el triunfo de los intereses de toda la nación.

En definitiva, se trata de consagrar a las etnias y a los ciudadanos como fuente de poder, restituir a las etnias su estatus de pueblos o naciones pues son el equivalente de lo que es el nacionalismo en el contexto europeo, y dar un estatus jurídico al Estado postmoderno como encarnación del nuevo pacto republicano y del nuevo pacto democrático.

Hace falta recuperar el espíritu de solidaridad, del sentido del reparto, del bien común y de la reciprocidad de las sociedades y de la cultura africanas, además de respetar el pluralismo étnico y multicultural de la sociedad africana, en contra de la homogeneidad y del jacobinismo, dando prioridad a la meritocracia en detrimento de la mediocridad.

Desgraciadamente, las elites africanas obsesionadas por el modelo único occidental suelen destacarse por la reproducción de dicho modelo, de una manera torpe, con las consiguientes respuestas ineficientes a los problemas africanos y la pérdida de la capacidad de creatividad, de invención y de innovación, y por lo tanto incapaces de asumir su propio destino.

Lo que sucedió en Togo, y que merece un capítulo especial en las obras de derecho público (Hugeux, 2007: 235-237), desacredita completamente el proceso de democratización tal y como se está llevando a cabo en muchos países africanos, aunque más grotesco: el día siguiente de la muerte del presidente Gnassingbé Eyadéma el 5 de febrero de 2005, los parlamentarios de este país, con el apoyo de los altos cargos militares kabyé (etnia del difunto presidente), decidieron modificar los artículos 55 y 144 de la Constitución así como el artículo 152 de la Ley electoral, para que le sucediera su hijo, Faure Essozimna Gnassingbé, al que se nombró parlamentario y después presidente del Parlamento, para estar en conformidad con la Constitución y asumir el resto del mandato de su padre que finalizaba en 2008. Ante las protestas de la UA (y en particular del presidente de la Comisión, Apha Oumar Konaré, partidario de la tolerancia cero hacia los golpistas) y de la comunidad internacional, se hizo marcha atrás con la organización de un simulacro de elecciones el 24 de abril de 2005, que ganó Faure mediante fraudes y tras excluir a sus principales rivales, en particular al opositor Gilchrist Olympio.

Clasificación de los Estados africanos según los avances democráticos en 2006

<i>Estatuto</i>	<i>País</i>
Libres (11)	Benín, Malí, Sudáfrica, Mauricio, Namibia, Lesotho, Senegal, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe, Botsuana.
Parcialmente libres (23)	Burkina Faso, Burundi, Centroáfrica, Comores, Congo-Brazzaville, Etiopía, Gabón, Gambia, Guinea Bissau, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Marruecos, Mozambique, Níger, Nigeria, Seychelles, Sierra Leona, Tanzania, Uganda, Zambia, Yibuti.
No libres (18)	Angola, Camerún, Congo (RD), Costa de Marfil, Chad, Libia, Guinea Conakry, Eritrea, Guinea Ecuatorial, Egipto, Mauritania, Ruanda, Somalia, Sudán, Suazilandia, Togo, Túnez, Zimbabwe.

FUENTE: M. Gazibo (2006: 212), cuadro elaborado a partir de datos del informe 2006 de Freedom House.

III. REGIONALISMO COMO SOLUCIÓN A LOS PROBLEMAS DE DESARROLLO Y DEMOCRACIA

La regionalización, dictada por la imposibilidad del desarrollo en solitario y los desafíos mundiales de toda índole, consiste en crear grandes espacios de soberanía política y económica, superando las fronteras arbitrarias y superficiales, fuentes de conflictos intra e interestatales. Con ello se pretende hacer coincidir el África de los pueblos con el África de los Estados, las fronteras políticas con las culturales populares, siendo el objetivo sacar provecho de las existentes y desaprovechadas interdependencias y complementariedades entre los países africanos, teniendo como meta la creación de un poderío africano en la escena internacional.

Todo ello aboga por el afrocentrismo, no en el sentido del radicalismo negro como reacción al auge de las ideas negrófobas, sino para dar prioridad, en lo económico, a los mercados africanos y a las necesidades de la mayoría de la población, produciendo lo que consumimos y no producir lo que no consumimos, junto a un proceso de integración regional endógeno y no extrovertido. En lo político, se ha de proceder a un proceso de democratización original, mediante el reconocimiento de la diversidad y del pluralismo étnico dando la oportunidad y el derecho de existir a los partidos llamados tribales como marco de interiorización de la cultura política democrática y de expresión de sus aspiraciones. Una democracia de participación y no de exclusión.

En relación al «renacimiento africano», defendido por los mandatarios surafricanos, en particular Thabo Mbeki y los autores afrocentristas, se define como «la estrategia de dar las soluciones africanas a los problemas africanos» y de convertir el nuevo siglo en «el siglo de África» mediante la promoción de la autoestima a partir del glorioso pasado africano, además de la construcción de un mundo de democracia, paz y estabilidad, y desarrollo duradero para los pueblos. Ya el concepto fue utilizado en 1948 por el profesor Cheikh Anta Diop para la reinstauración de la consciencia y de una cierta continuidad histórica (cf. Boris Diop, 2007: 126).

El «renacimiento africano», tal y como se ha manifestado en la última década, lejos de empeñarse en la recuperación económica, ha tomado la forma de una guerra generalizada por el control de las minas o de las piedras preciosas, en particular de los diamantes, entre las fuerzas gubernamentales y los señores de la guerra. Estas riquezas nunca han aprovechado a los pueblos africanos, sino a las multinacionales y, en la actualidad, a los dirigentes cínicos y a los jefes guerrilleros, caracterizados por el afán del enriquecimiento personal. Se ha producido un claro retroceso, para que se sustente la tesis de un verdadero renacimiento africano.

El renacimiento africano nacerá sólo de la erradicación de la corrupción y la emergencia de una nueva generación de dirigentes verdaderamente afrocentristas, que convertirán la integración regional, la economía popular o la vía africana de desarrollo, y la buena gobernabilidad en motores del crecimiento.

Los africanos no pueden esperar mucho de los países ricos, y tienen que poner previamente orden en su propia casa, mediante la instauración de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción, para pretender a un genuino «renacimiento africano» o afrocentrismo.

IV. DEL PANAFRICANISMO REALISTA AL PANAFRICANISMO MAXIMALISTA O NEOPANAFRICANISMO

El panafricanismo, tal y como fue concebido por sus padres afroamericanos (Henry Sylvester Williams, Marcus Garvey, William Du Bois, George Padmore) a finales del siglo XIX, y reactivado por los nacionalistas africanos a mediados del siglo XX (sobre los orígenes y evolución del panafricanismo, véanse Contreras Granguillhome, 1971; Kabunda Badi, 1997: 19-35; Rossatanga-Rignault y Enongoué, 2006: 81-84), es ahora algo anacrónico, pues ya no responde a las necesidades y los problemas a los que están enfrentados los pueblos africanos en estos albores del siglo XXI, problemas de origen externo e interno, estructurales y coyunturales, o desvelados por la mundialización. Es preciso adaptarlo a las nuevas circunstancias.

Esta ideología, idílica e indefinida, dio lugar durante los primeros años de la independencia a una «verdadera división organizada», e incluso utilizada para unos objetivos contrarios a la unidad del Continente con la defensa de los principios de igualdad soberana, respeto de la independencia, integridad territorial de cada país e intangibilidad de las fronteras heredadas de la colonización (cf. Garandau, 2006: 52). En algunos casos, sirvió a la legitimación interna de poderes establecidos que la interpretaron cada uno a su manera manteniendo un *quid pro quo* ideológico. Hoy es algo anodino, por su carácter culturalista, folclórico e inoperante. Se trata ahora de pasar de un extremo a otro mediante una lectura crítica de propuestas defendidas con determinación por los panafricanistas maximalistas que predicaron todos en el desierto (Kwame Nkrumah, Cheikh Anta Diop, Julius Nyerere, Amílcar Cabral, Ahmed Sékou Touré, Edem Kodjo, *Muammar Gaddafi*, entre otros líderes progresistas), para definir de nuevo su contenido. Se trata de la recuperación, corrección y reconversión de sus ideales traicionados o frustrados para dar paso al neopanafricanismo.

El esquema de integración regional propuesto por algunos nacionalistas panafricanistas de «la unidad africana por círculos concéntricos» (unidad nacional, unidad subregional y unidad continental) es cada vez más caduco. El resultado no ha estado a la altura de los objetivos programados: el desarrollo de los nacionalismos y de los micronacionalismos exacerbados y xenófobos en lugar de la unidad africana, refugiada en las Constituciones o convertida en el capítulo de buenas intenciones.

A partir de su fuerza de convicción, que aún sigue viva, y de la tendencia actual de su recuperación por el neoliberalismo triunfante con proyectos de regionalismo exógeno o por la panoplia de las medidas liberales encubiertas de «panafricanismo económico» —recomendadas por las organizaciones internacionales y recuperadas por el NEPAD, y cuyo objetivo es la inserción subordinada de África en las redes de la economía globalizada—, el panafricanismo necesita nuevas orientaciones para ponerlo al servicio de las aspiraciones colectivas de los pueblos africanos. Eso es tan urgente que bajo la excusa o en nombre del panafricanismo y del carácter ineludible del proceso de globalización, las elites africanas mundializadas

organizan la exclusión de los pueblos africanos, más víctimas que beneficiarios de la mundialización. No cabe la menor duda de que aquellas medidas son responsables del hundimiento de las economías africanas y de la pauperización de amplias capas de la población. Eso no quita la responsabilidad de los gobiernos africanos, pues según subraya Paul Martin (2000) «las fuerzas económicas mundiales pueden limitar las opciones de los gobiernos, pero eso no resta todo poder a los gobiernos, aunque a veces puedan carecer de visión y de eficacia».

La apuesta por el neopanafricanismo viene justificada por el hecho de que los Estados africanos, que han cedido de hecho sus soberanías a las instituciones financieras internacionales a través de los PAE, no han mejorado su situación que ha empeorado en relación con el período de las independencias. Por lo tanto, han de fortalecer sus propias organizaciones o agrupaciones regionales para conseguir el desarrollo endógeno, y no convertirlas en mercados para las multinacionales.

El neopanafricanismo, considerado como una ideología y praxis alternativas, se fundamenta en una estrategia definida en torno a dos ejes fundamentales para la realización de los objetivos comunes del desarrollo afrocentrista. Primer eje: la recuperación del dinamismo interno de los pueblos africanos. Segundo eje: la concepción y concreción de una integración regional endógena para resolver los problemas políticos y económicos, y para crear un frente común en el concierto de las naciones, pues según manifestó el profesor Cheikh Anta Diop, «incluso el egoísmo lúcido milita a favor de un Estado federal africano», dando al panafricanismo unas bases socioeconómicas sólidas, además de la lucha contra el neocolonialismo y la promoción de las lenguas africanas para fortalecer la identidad y la unidad cultural del África negra (cf. Anta Diop, 1960). Es decir, ningún país africano es capaz de resolver, en solitario, sus problemas económicos y políticos.

En resumen, el neopanafricanismo es una solución idónea y urgente a los problemas actuales y recurrentes de los micro-Estados africanos actuales sometidos a la descomposición política y económica, desde arriba por las fuerzas de la globalización para ceder sus soberanías a las instituciones financieras internacionales, y desde

abajo por las fuerzas centrífugas de las solidaridades étnicas por su incapacidad de conciliar el Estado y la nación y por no asumir sus funciones económicas y sociales. Dicho de otra manera, el neopanafricanismo permite hacer frente a la constatación de fracaso o a la crisis del Estado postcolonial, que ha renunciado a lo esencial de sus funciones económicas, políticas y sociales, con la siguiente pérdida de la legitimidad interna o sociológica. Según el índice de «Estados fallidos», elaborado por la revista *Foreign Policy*, seis países africanos forman parte de los diez más inestables del mundo en 2006: Sudán, la RDC, Costa de Marfil, Zimbabwe, Chad y Somalia.

La dimensión popular del neopanafricanismo parte del principio según el cual ningún modelo de desarrollo es viable sin la participación de los beneficiarios y la mayoría de la población. Se trata de dar una dimensión humana y social al desarrollo, orientado hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de la persona, inspirándose en la propia historia de los pueblos africanos caracterizada por la fecundidad, la creatividad y la ingeniosidad. La estrategia consiste en ir más allá de las meras actividades actuales de adaptación a la crisis para adoptar verdaderos proyectos de desarrollo y de sociedad.

El objetivo es la conversión de la economía popular o solidaria en vector del desarrollo y también evitar su recuperación por las bandas mafiosas mundializadas que sacan provecho de conexiones universales y de las oportunidades ofrecidas por la mundialización y la porosidad de las fronteras africanas para dedicarse a las actividades ilícitas y la criminalización de la economía para fines personales. Se trata de dotar a las empresas populares y de la sociedad civil de una cierta capacidad de producción, transformación e innovación rentabilizando su capacidad de satisfacer a las necesidades esenciales de la mayoría y por el hecho de que representa del 30 al 50% de las actividades económicas locales. El objetivo es convertir África en un continente de «creatividad e innovaciones» que permita a los pueblos encargarse de sí mismos y de investirse en lo colectivo (construcción de puentes, pozos, escuelas y dispensarios).

En cuanto a la integración regional, diferente de los modelos exotrovertidos y extrínsecos impuestos por las instituciones internacionales y los gobiernos del Norte, será concebida como una solución

a los desafíos internos y externos de la mundialización. En lo político, se trata de favorecer la supranacionalidad o el panafricanismo maximalista o totalizante para paliar la ausencia o la debilidad de la conciencia ciudadana y resolver los conflictos identitarios fomentados o recuperados por los señores de la guerra. Ha llegado la hora de la creación de una conciencia panafricana, política y económica.

En lo económico, ante el fracaso de las políticas de desarrollo exclusivamente nacionales experimentadas desde las independencias, se trata ahora de favorecer la horizontalidad dictada por la imposibilidad del desarrollo solitario. Frente a los modelos de integración basados en el mimetismo de la Unión Europea y para la necesidad de incorporación en la mundialización neoliberal (integración por el mercado), que han mostrado sus límites, es preciso concentrarse de una manera concomitante o simultánea sobre nuevos modelos adaptados a las economías africanas y a las aspiraciones de los pueblos:

- la institucionalización de los intercambios transfronterizos, «verdadero comercio africano» basado en las redes interétnicas y que pone de manifiesto la invención a su manera por los pueblos de un verdadero mundo liberal y de una integración económica real;
- la construcción de las infraestructuras físicas horizontales para poner en contacto a los pueblos y los Estados balcanizados dando prioridad a las industrias de fábrica de bienes de uso y de consumo popular (herramientas agrícolas, productos químicos y farmacéuticos y materiales de construcción) con el fin de crear una opinión pública favorable y comprometida y, por lo tanto, favorecer la participación de los pueblos en el proceso;
- el modelo de integración por etapas y en función de los intereses económicos comunes (modelo de tipo SADC, basado en la estrategia de la realización de proyectos regionalmente concertados, confiando la responsabilidad de ejecución de cada proyecto a un Estado determinado, convirtiéndose en unas de las pocas experiencias exitosas de integración regional en África —cf. Orsenna, 1992: 107-173ss—);

- la unión monetaria para promover el comercio interafricano, excluyendo cualquier forma de tutela externa con las organizaciones neocoloniales e ineficientes que ponen de manifiesto el déficit o el mito de la integración, es decir, lo que Edem Kodjo (1986) calificó de «panafricanismo racionalizado», no entusiasta, sino el que toma el continente en su totalidad, o sea la creación de grandes conjuntos geopolíticos y económicos que puedan permitir a África afirmarse en la escena internacional.

En resumen, en un contexto como el africano, «continente de todas las prioridades», donde la amplitud de los problemas dificulta su resolución a nivel de un solo país, y tomando en consideración la comunidad de destino de los pueblos africanos, los Estados actuales, creados por las necesidades de la colonización y de la neocolonización, deben dar paso a los grandes espacios de soberanía política y económica o de espacios de solidaridad. La tarea no es imposible por dos razones. De una parte, no se trata de inventar, sino de recuperar el África de los pueblos: la geografía y la historia del Continente coinciden con las grandes regiones culturalmente coherentes que se trata de redinamizar o recrear. De otra, basado en la «legitimidad negativa» o externa, e incapaz de asumir los gastos de soberanía, el Estado africano está amenazado de desaparición por las fuerzas centrípetas mundialistas y centrífugas etnicistas, actuando a distintos niveles desde arriba y desde abajo. Estos factores constituyen el caldo de cultivo del neopanafricanismo: el afroederalismo político interno y externo (Estados federales supranacionales) y la regionalización económica (creación de agrupaciones económicas regionales productivas y caracterizadas por el abandono de la soberanía).

El neopanafricanismo impone nuevos objetivos y mutaciones políticas y económicas, sociales e institucionales a imagen del inmenso taller que es África. El objetivo es el desarrollo duradero de los pueblos africanos, desarrollo que pasa por la prioridad dada al mercado interno, es decir, el fin de la marginación, extroversión y subordinación de las economías africanas.

Al panafricanismo de origen, cuyo tendón de Aquiles es la auto-satisfacción paralizante, debe suceder ahora el panafricanismo ope-

racional que ha de fundamentarse en la renuncia por los Estados de sus soberanías internacionales, pues es inconcebible que los africanos fracasen donde los colonizadores tuvieron éxito con el federalismo administrativo —la creación de imperios coloniales tales como el África Occidental Francesa (AOF), el África Ecuatorial Francesa (AEF), el Congo-Ruanda-Urundi, la Federación de las Rhodesias y Nyasaland o la Federación del África Orienta (Uganda-Kenia-Tanganyika)—.

Es lo que propuso en septiembre de 1999, en Sirte, el coronel Qaddafi, en la línea de Kwame Nkrumah, en el momento de la transformación de la OUA en Unión Africana, con la idea de un gobierno continental dotado de un ejército encargado del mantenimiento de la paz y de la seguridad en África. La respuesta de sus colegas ha sido considerarlo como un objetivo a largo lazo y por etapas. Esta reacción de los mandatarios africanos significó el abandono de los ideales panafricanos a favor del mimetismo de la Unión Europea y de la adaptación a la globalización, insistiendo en la unión de los pueblos y no de los Estados para desmarcarse de la difunta OUA. Este mimetismo institucional viene ilustrado por el plan de acción adoptado el 12 de octubre de 2004 en torno a cuatro prioridades: la transformación institucional, la creación del Consejo de Paz y Seguridad así como del Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos, la promoción de la integración económica regional y la adopción del protocolo del Tribunal de Justicia de la UA.

Sobre el tema, existen dos argumentos opuestos que se remontan a comienzos de la década de los años sesenta, y que siguen vigentes. Para unos, la integración nacional, el fortalecimiento de los Estados actuales y de la ciudadanía son prioritarios y fundamentales para la institución de una integración regional sólida y fiable, junto a la gobernabilidad del Estado continental. Dicha integración ha cosechado resultados insignificantes por la desintegración nacional y la descomposición de los Estados, las crisis económicas y financieras que han convertido en prioritarios los intereses nacionales y las condicionalidades internacionales en detrimento de los objetivos regionales. Se quiera o no, según los defensores de este planteamiento, la unidad africana puede concretarse sólo a partir de los

Estados actuales, a pesar de su carácter artificial, Estados que constituyen las bases objetivas de la unidad continental. Prueba de ello es que en el continente la población suele votar no por los partidos panafricanistas, sino por los partidos étnicos o nacionalistas mucho más cercanos a sus problemas inmediatos. Los micronacionalismos constituyen una triste realidad y el panafricanismo puede concretarse sólo a partir de las realidades concretas y cotidianas de África. Todo enfoque que ignora este aspecto sería «imperialista».

Para otros, corriente que compartimos, son precisamente el fracaso del Estado-nación y de su proyecto de desarrollo, su incapacidad para resolver los problemas de seguridad interna y externa y la necesidad de hacer frente a los desafíos de la globalización, los que justifican el neopanafricanismo, además de institucionalizar la integración regional desde abajo, la de los pueblos a partir de sus redes culturales, comerciales, financieras y tecnológicas transfronterizas. A favor de este último enfoque, el profesor Joseph Ki-Zerbo (2004: 7) defiende la idea de la unidad panafricana ya compartida por los pueblos, por la balcanización de la región en más de 50 Estados y la propia visión y acciones externas hacia el continente. Estos aspectos constituyen motivos más que suficientes para la unidad, presentada como solución adecuada a las contradicciones étnicas, nacionales e internacionales, en particular, para resolver el problema de las guerras y del subdesarrollo.

Los rasgos comunes de la historia de la cultura de las civilizaciones africanas abogan para la unidad. Es lo que afirma Edem Kodjo (1986: 239) cuando puntualiza: «más allá de la compleja diversidad sociocultural de África, existe una unicidad existencial del pensamiento concretizada por una larga identidad de las tradiciones y de las costumbres de las sociedades africanas». En la misma línea, el camerunés Albert Mandjack (2004: 180), considera el panafricanismo maximalista como una «exigencia popular», que se debe institucionalizar política y jurídicamente. Según este autor, las identidades nacionales han fracasado, ya que después de cuatro décadas el africano sigue considerando como primordiales las comunidades de base: «sigue siendo ogoní, hausa, bassa, bamileké, tutsi, xhosa y nunca nigeriano, camerunés, congoleño o sudafricano» (véase también Kabunda, 2005: 44). La verdad es que los africanos tienen

múltiples raíces y afinidades. Se debe reconocer también la progresiva interiorización del marco territorial estatal y el creciente apego psicológico de los ciudadanos al Estado nacional. Han interiorizado el espacio territorial definido por la colonización y mantenido por el Estado postcolonial, apego que explica el auge de las ideologías xenófobas de tipo «ivoirité», «congolité» o «gabonité».

En definitiva, el ideal neopanafricanista lo resume mejor Lamine Gakou (1984: 152-153), que lo fundamenta en las exigencias y cambios políticos y económicos mediante la desaparición de las fronteras, creaciones artificiales que no corresponden a las realidades sociohistóricas, étnicas y geográficas y que fueron concebidas en función de los intereses de la economía colonial que destruyó las redes intraafricanas para imponer los intercambios orientados hacia la metrópoli. Los ferrocarriles, puertos y ciudades fueron inspirados por esta lógica. Ha llegado la hora de crear nuevos y grandes espacios económicos por encima de las barreras artificiales y anacrónicas, como marco de aplicación de programas populares (prioridad a los intereses de los pueblos africanos y a la producción orientada esencialmente hacia los mercados internos) o de programas de desarrollo unificados, basados en las potencialidades económicas de distintos países y de su necesaria complementariedad.

Es la única manera de encontrar una alternativa a la crisis endémica del desarrollo económico en África, alternativa basada en la unificación de los productores africanos —para influir en los precios mundiales de las materias primas, e incluso para conseguir su ulterior transformación local en función de las necesidades de las economías africanas—, en la creación de unas sólidas relaciones económicas interafricanas y en la autonomía colectiva y autocentrada. Dicho de otra manera, los países africanos son demasiado pequeños para pretender conseguir el desarrollo económico en solitario. Es preciso ampliar los mercados internos y crear grandes espacios regionales.

En definitiva, y de acuerdo con Mamadou Dia (2004: 132), el desarrollo o la recuperación de África pasa por una política económica común realmente orientada hacia las necesidades de África, de sus pueblos, y no hacia los intereses ajenos o externos. Por lo tanto, la Unión Africana no debería limitarse a un cambio de siglas, sino

realizar el cambio cualitativo radical mediante la creación de una moneda única africana, como primera etapa.

V. EL PAPEL MOTOR DE LOS INTELLECTUALES NEOPANAFRICANISTAS

Ante el fracaso de las estrategias de desarrollo experimentadas hasta hoy en África, en el marco de sistemas sociopolíticos y económicos vigentes, es ahora a los intelectuales comprometidos y aliados con los intereses de las masas populares a los que se debe dar la oportunidad de elegir su propio modelo de desarrollo —y no a los intelectuales orgánicos al servicio de los poderosos intereses dominantes establecidos y adheridos al *fukuyamismo*—, de asumir la paternidad de este proyecto neopanafricanista y de definir sus preceptos siendo el objetivo el control de las estructuras del poder para fortalecer el «África de los pueblos». Se trata de encontrar una alternativa clara al Estado-nación basada en la prioridad a las necesidades fundamentales de la mayoría de la población y de la mejora de sus condiciones de existencia.

Los intelectuales orgánicos son responsables del hundimiento y la deriva actuales de África, o de décadas de antidesarrollo por su megalomanía y aventurismo. Están carentes de imaginación, ilustrada por su dimisión ante las poblaciones pauperizadas por sus malas elecciones políticas y económicas y por su tendencia a las amalgamas simplistas. Muchos son dependientes del mimetismo colonial o de modelos occidentalocéntricos concebidos por los «desarrollistas» del Norte. O según subraya el profesor Nzongola-Ntalaja (1997: 9), quien abunda en el mismo sentido, ante la crisis del Estado y de la Universidad, los académicos africanos, dependientes de financiaciones y apoyos externos en sus investigaciones, son muy vulnerables a los paradigmas y agendas definidos desde el exterior, reproduciendo los esquemas de pensamiento del Norte (liberalismo económico, programas de ajuste estructural, etc.), dando la espalda a la rica herencia histórica, cultural y medioambiental de los pueblos.

Ha llegado la hora de que se concilien con sus pueblos, máxime cuando algunos de sus mentores intelectuales galos y los supuestos

observadores internacionales o independientes de las elecciones en África —que suelen «observar» dos o tres oficinas a 100 metros de su hotel y sin ningún rigor en sus informes, pues suelen llegar los últimos y ser los primeros en marcharse— se han revelado estar al servicio de los dictadores locales y sus trabas para aferrarse al poder. Dictadores a los que terminan dando los títulos de *doctor honoris causa*, por su «notable contribución a la paz, democracia y desarrollo en sus países» (cf. Hugeux, 2007). En este contexto, no es sorprendente que la ayuda francesa fue suministrada durante mucho tiempo, según denuncian Glaser y Smith (2005: 114-115) a partir de un informe confidencial del Ministerio galo de Cooperación de 1994, no a los países que realizaron importantes avances democráticos, sino a los más endeudados y poco preocupados por los principios democráticos y por los derechos humanos. Es decir, la defensa del *statu quo*.

Los intelectuales neopanafricanistas, atentos a la escucha de los pueblos, deben enfrentar el desafío y asumir la misión histórica de concepción de un proyecto autónomo y autosuficiente mediante la creación de partidos políticos panafricanos a nivel de cada Estado (secciones nacionales), para dotarse con una cierta legitimidad democrática, estar en el centro del proceso democrático y definir nuevas referencias destinadas a favorecer el desarrollo político, económico y social de los pueblos. Es decir, deben ser el alfa y omega del proyecto neopanafricanista inspirado en las prácticas y aspiraciones populares, para no caer en un club cerrado y restringido de intelectuales en ruptura con sus sociedades, sino para inspirarse en las experiencias africanas, según la sugerencia de Rawia M. Tawfik (2006: 39), con el fin de encontrar y presentar, en colaboración con la sociedad civil, «soluciones africanas a los problemas africanos».

VI. OBSTÁCULOS Y ATAQUES AL PANAFRICANISMO MAXIMALISTA

Desde que los países africanos accedieron a la independencia hasta la actualidad, el panafricanismo se enfrentó y se sigue enfren-

tando a los obstáculos históricos y actuales, externos e internos, siguientes:

- El fortalecimiento de los nacionalismos estatales en el período de la descolonización y de los micronacionalismos actuales, despreocupados por el desarrollo de África como entidad global.
- Los desencuentros de objetivos políticos y culturales entre afroamericanos y africanos, con el consiguiente debilitamiento del «internacionalismo negro» y la retirada del apoyo de la comunidad negra de Estados Unidos, en parte resultado de la difusión de ideas que enfatizan la participación de los africanos en la trata negrera.
- La división de los intelectuales y políticos entre los partidarios del panafricanismo cultural (Senghor), del panafricanismo político (Nkrumah y Cheikh Anta Diop) y del panafricanismo económico (Edem Kodjo) bloqueando el proceso de la unidad africana.
- El neocolonialismo de las antiguas potencias coloniales y las relaciones bilaterales verticales establecidas con sus antiguas colonias africanas.
- La creación de la OUA, que durante mucho tiempo consagró los nacionalismos territoriales y la intangibilidad de las fronteras heredadas de la colonización en contra de la verdadera unidad. Lo mismo puede decirse de la Unión Africana (UA) que, pese al hecho de realizar importantes avances en sus objetivos y estructuras (cf. Ouazani, 2005: 34-35), está lejos de encarnar los ideales panafricanos de unidad, por fundamentarse en los mismos principios que la OUA y el poco entusiasmo de los Jefes de Estado por el respeto de Estados de derecho. De ahí la renuncia del actual presidente de la Comisión, Alpha Oumar Konaré, para pedir un nuevo mandato en julio de 2007, por la falta de voluntad política de los Jefes de Estado africanos para avanzar hacia una «Unión Africana fuerte», una «África africana, solidaria y responsable» como bases de los «Estados Unidos de África» nkrumahista, junto a la no concreción del derecho de no indiferencia (cf. Kona-

ré, 2005a: 24-25; 2005b: 11-12; Soudan, 2006: 21-24; Thiam, 2006: 25).

- La adhesión teórica a la tercera vía del no alineamiento, dando lugar a la alineación del no alineamiento, con unos líderes, civiles o militares, que se reclamaron del liberalismo, socialismo científico o africano o de la autenticidad africana con las consiguientes alianzas políticas e ideológicas con los bloques de la época de la Guerra Fría.
- La adhesión de las clases gobernantes a la anglofonía, francofonía, lusofonía e hispanofonía, o la primacía a las externalidades y afinidades culturales, utilizando la dominación colonial como fuerza de unificación y exacerbando las barreras lingüísticas en detrimento de la africanidad. Es el sometimiento de los gobiernos africanos a los centros de toma de decisiones externos que monopolizan el derecho y la economía, con la consiguiente imposición a los países africanos de las políticas exteriores y de desarrollo, los criterios de democracia y derechos humanos y las políticas de inmigración.
- La violencia de las agencias y policías secretas occidentales contra los líderes panafricanistas radicales (Kwame Nkrumah, Patricio Lumumba, Muamar Qaddafi, etc.).
- El pragmatismo y oportunismo ideológico de los dirigentes africanos opuestos a supranacionalidad a favor de una mera cooperación intergubernamental.
- El centralismo jacobino (Estado-nación) y el autoritarismo de los gobiernos postcoloniales, que asfixian cualquier debate intelectual sobre la unidad o el panafricanismo, mediante la imposición del partido único y de ideologías estatales falsas como el liberalismo, el socialismo científico o africano y la autenticidad.
- La adhesión verbal al panafricanismo, sin verdaderas estructuras políticas, económicas y jurídicas para concretarlo, sino para legitimar sus poderes mal adquiridos.
- La proliferación de iniciativas panafricanistas para representar a la comunidad negra, resultado de las rivalidades personales, dando lugar a una «división organizada».

- La falta de complementariedad de las economías africanas, su carácter colonial, neocolonial y dependiente, junto al uso de la deuda como instrumento de presión política hacia los gobiernos africanos.
- Los PAE, que han favorecido la extroversión de las economías africanas, ayer a favor de la colonización y en la actualidad de los acreedores de fondos que dominan la mundialización (Robert, 2006: 80). Es decir, la apertura de las economías africanas a las empresas extranjeras, la eliminación de las funciones económicas y sociales del Estado, las crisis políticas y financieras nacidas de aquellos en contra de la endogeneidad y de la horizontalidad, junto a la dominación de las multinacionales explican los retrocesos experimentados por África en todos los indicadores económicos y sociales. África es el continente más abierto al representar el 45% de su PNB mientras que las mismas representan entre el 15 y el 25% para los demás continentes.
- El mantenimiento de monedas de tipo colonial como el franco CFA, que vincula la moneda de 14 países africanos con el franco francés, y hoy con el euro, permitiendo el control de la economía de estos países por Francia a través de la UE. Por lo tanto, los acuerdos CEE-ACP han bloqueado durante mucho tiempo la unidad al mantener muchos Estados inviables, que ya hubieran desaparecido juntándose con los más dotados, y al no favorecer la regionalización entre los países africanos.
- La definición negativa del continente por las teorías afropesimistas, afrocatástrofistas y negrófobas, añadiendo la violencia simbólica a la violencia estructural. A ello, es preciso añadir las recurrentes crisis sociopolíticas y las guerras: 26 conflictos armados entre 1963 y 1998, 9,2 millones de muertos entre 1994 y 2003, 15,6 millones de refugiados en 2003 (el 43% del total de refugiados del mundo en el mismo año) y más de 20 millones de desplazados internos, 186 golpes de Estado entre 1956 y 2001. Por lo tanto, la perpetuación de la imagen de un «continente violento e incarnación de mayores amenazas» (Ouazani, 2005: 35). El resultado es el fatalismo, el autodesprecio y la autoflagelación.

- Las políticas y prácticas de las multinacionales que no sólo han firmado contratos desiguales con los gobiernos africanos, que les permiten imponer condiciones desfavorables a los recursos y soberanías nacionales, sino que prefieren una África balcanizada y en desorden, para rentabilizar sus negocios (fomento de los conflictos para tener acceso a las materias primas a precio de saldo, uso de tecnologías punta con una mano de obra barata y de las ventajas naturales que ofrecen los países africanos, etc.).

En resumen, los principales obstáculos al panafricanismo son la dominación financiera, comercial, tecnológica y cultural de los países africanos junto a la prioridad dada por los gobernantes africanos a las organizaciones extraafricanas en detrimento de sus propias organizaciones.

VII. EL NEPAD: ¿PROGRAMA PANAFRICANISTA, NEOPANAFRICANISTA O NEOLIBERAL?

La abundante literatura que va saliendo en los últimos años sobre el NEPAD pone de manifiesto el carácter controvertido del plan africano. Se inspira fundamentalmente en la tesis doctoral (1959) del actual presidente de Senegal, Abdulaye Wade, basada en el mantenimiento y fortalecimiento de las agrupaciones económicas creadas por la colonización, es decir, la visión unitaria del desarrollo de África (cf. Alpha Barry, 2006). A continuación se expondrán ambos grupos de argumentos: los que lo consideran como un plan panafricano y los que lo tachan de programa neoliberal antipanafricanista y antitercermundista.

El Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África (NEPAD) nace de la fusión del Plan Omega de Abdulaye Wade y del Plan del Milenio de Thabo Mbeki (a partir de su programa del «renacimiento africano»). El Plan Omega constituye la piedra angular del NEPAD. Consagra la ruptura con todos los planes de desarrollo anteriores, en particular del Plan de Acción de Lagos (PAL) basado en el modelo de desarrollo endógeno. El NEPAD se fundamenta en el

realismo del liberalismo económico con el fin de reducir las desigualdades estructurales entre África y los países desarrollados, mediante las inversiones masivas de origen externo o procedentes de la comunidad internacional a escala continental, en particular en los sectores clave: las infraestructuras, la educación, la salud y la agricultura, con fondos procedentes en lo esencial del G8 para la concreción de estos «bienes públicos mundiales». Ha adoptado un enfoque basado en la ayuda al desarrollo y la cooperación internacional o las masivas inversiones privadas como instrumentos del desarrollo.

Dicho de otra manera, el NEPAD condiciona el buen gobierno, la lucha contra la corrupción y el «control por los pares» (PPRM) por la masiva transferencia de ayudas e inversiones privadas por parte de los países ricos. De esta manera pierde de vista que África es menos atractiva para dichas inversiones y que la ayuda al desarrollo, que ha caído un 40% después de la Guerra Fría para subir tras el 11 de septiembre, no se orienta a realizar los ODM sino que está destinada cada vez más a la lucha contra el terrorismo internacional, la contención de la inmigración, la financiación del acceso al petróleo y el aislamiento diplomático de los Estados «canallas». La realidad es que la ayuda pública al desarrollo, que representa el promedio del 0,25% del PNB de los países ricos (menos en Estados Unidos), depende hoy más de la compasión o de la caridad de éstos que de una voluntad real de desarrollar los países pobres.

El NEPAD, en sus pretensiones «panafricanistas», da prioridad a la integración regional (construcción de espacios económicos regionales para paliar a las ineficientes políticas nacionales) y la seguridad regional para atraer a los inversores extranjeros. Este planteamiento exige una previa transformación de las instituciones financieras internacionales (IFI) para transferir fondos y financiar el crecimiento en el Sur, la democratización real de los regímenes africanos, la renuncia a sus prácticas neopatrimoniales y su firme voluntad de erradicar la pobreza, o como puntualiza Alpha Barry (2006: 204), de poner de manifiesto su capacidad de acabar con la huida de brazos, cerebros y capitales.

El NEPAD pierde de vista que África, sobre todo en su parte subsahariana, caracterizada por unas economías extravertidas, es, al

contrario que la opinión más extendida, «el continente más mundializado del planeta», sometido en primer lugar por los colonizadores y después por las IFI a las voluntades externas, pues, tanto el BM y el FMI como los Clubes de París y de Londres imponen a los gobiernos de este continente las condicionalidades (Glaser y Smith, 2005: 177).

Es verdad, en la opinión de Hugon (2006: 59-60), que la mundialización de África se manifiesta más en los aspectos económicos (intercambios de bienes y servicios, IDE) y políticos (adhesión a los organismos internacionales y participación en la vida internacional) que sociales (contactos personales y técnicos), tal y como se puede comprobar en el cuadro siguiente que se refiere a los ya mencionados índices de mundialización (índice creado por la revista *Foreign Policy* basado en los criterios relativos a la integración económica, el uso de internet, los contactos humanos y los compromisos internacionales, ocupando Singapur, Irlanda y Suiza los primeros lugares del ranking).

Índices de mundialización de África

	<i>Índice global</i>	<i>Económico</i>	<i>Político</i>	<i>Social</i>
Mundo.....	2,46	3,31	3,08	1,24
ASS.....	1,51	2,21	2,16	0,40

FUENTE: Banco Africano de Desarrollo, 2003.

Al fundamentarse exclusivamente en la cooperación interafricana y la cooperación Norte-Sur, el NEPAD se aleja de la cooperación Sur-Sur o los intercambios entre los países del Sur, considerados por la propia OCDE como fundamentales para el desarrollo, además del acceso a los mercados de los países ricos. Desgraciadamente, dichos intercambios apenas representan el 6% del comercio mundial y el 14% del total del comercio Sur-Sur. Es decir, el comercio Norte-Sur sigue prevaleciendo sobre el comercio Sur-Sur por existir muchos más obstáculos en los intercambios entre los países del Sur que entre éstos y los países del Norte.

En definitiva, en lugar de romper con el modelo de desarrollo que ha conducido al caos en el continente, el NEPAD lo fortalece. Es de sobra conocido, y a raíz de las experiencias de desarrollo de las cuatro últimas décadas, que este modelo en lugar de servir a los intereses del África profunda sirve a los intereses externos (Assogba, 2004: 100-101). África es el continente que más fondos ha recibido y el NEPAD pierde de vista que estos enormes flujos han servido más a los intereses de los donantes que de los pueblos africanos: el blanqueo del dinero, las facturas sobrevaluadas, la construcción de «elefants blancs», la financiación de los partidos y de las industrias de los países donantes, el enriquecimiento de las nomenclaturas locales, etc. Todo con la complacencia, e incluso con el apoyo de las IFI. ¿Qué nos puede asegurar ahora que estas prácticas han cambiado?

El NEPAD, según las duras y no menos acertadas críticas de Mamadou Dia (2002: 164 y ss; 2004: 116), no tiene nada que ver con un plan de desarrollo, ni por su filosofía, ni por su metodología, ni por su enfoque estratégico y por la naturaleza de sus fuentes de financiación. Para que pueda ser un plan de desarrollo, debería ser el proyecto, no de una unión ficticia, sino de una verdadera unión política, con sus indispensables instrumentos que son una política económica, financiera y monetaria común y de criterios de convergencia comunes en todos los campos. En su forma actual, el NEPAD es un programa de inspiración ultraliberal que hipoteca el futuro de África en el marco de la mundialización neoliberal y unipolar entregando el continente al capital financiero internacional. Por lo tanto, es un peligro para los pueblos africanos, los países del Tercer Mundo, e incluso para los pobres de los países industrializados por perpetuar el *statu quo* de injusticia social, que se puede fortalecer e internacionalizar en el caso en el que este plan tuviera un eventual éxito.

En definitiva, dándole el beneficio de la duda, el NEPAD, que insiste en el sector privado y que se apoya en las 5 grandes regiones de la Unión Africana, es un proceso que puede apreciarse sólo a largo plazo. Sin embargo, le sigue faltando la credibilidad y la legitimidad por parte de la sociedad civil y de varios Estados (Hugon, 2006: 98). Además, según recuerda Orsenna (1992: 39), ningún

país en el mundo se ha desarrollado con la caridad internacional. El desarrollo es ante todo un proceso de cambio iniciado por los propios interesados.

CONCLUSIÓN

Los africanos amputados de sus capacidades críticas y racionales tienen graves dificultades para definir su propia y previa vía. El modelo occidental a menudo asfixia a África y le impide pensarse de nuevo. El africano no existe. Esto explica que a pesar de acudir misioneros, técnicos, humanitarios, diplomáticos y militares a curar al Continente, África ha salido aun más enferma y débil. La única explicación es que los africanos, enfrentados a problemas como la inestabilidad política y el subdesarrollo económico, desde 1960, no han aprendido a decir no a la marginación, a la humillación y al mimetismo por no haber adoptado la democracia participativa y asociativa, propia a su cultura, y el regionalismo neopanafricanista.

La democracia electoral impuesta al Continente se convierte cada vez más en el nuevo caballo de Troya del mundo occidental y se limita, en muchos casos, a llenar las urnas y a usar el dinero público puesto al servicio del candidato del partido de gobierno. Es verdad que la democracia es históricamente el mejor régimen político, que no hay desarrollo sin democracia. Prueba de ello es que las dictaduras no han engendrado el desarrollo en África. Lo único que han conseguido es la cultura de la indocilidad como mecanismo de resistencia popular.

La democracia en África, y la propia gestión política del Estado, pasa por el federalismo étnico, no en el sentido del federalismo nigeriano o etíope. El primero está destinado a comprar o a distribuir la renta para satisfacer a las elites locales, y el segundo a debilitar a los grupos mayoritarios. El federalismo étnico (o descentralización) necesario es el que se presenta como solución a los problemas del Estado. A los que apuestan consciente o inconscientemente por el etnocentrismo o eurocentrismo, consistente en recomendar o imponer la idea según la cual el desarrollo pasa por

la adopción de valores de los llamados países desarrollados (mimetismo o traslado de valores culturales, de métodos y de tecnologías occidentales), es preciso recordar según puntualiza Orsenna (1992: 347) que «África, a la vez abierta y dócil, tiene el genio de la hibridación, de la mezcla, del mestizaje. Nunca se entrega completamente al extranjero. A los *menús* que se le propone (o impone), mezcla sus recetas de siempre. De este modo, mezcla la magia con el marxismo, o el animismo con el cristianismo», es decir, la capacidad de nunca adherirse plenamente a una sola idea o al «pensamiento único».

Se debe dejar el uso abusivo y simplificador de la etnia como factor explicativo de las crisis africanas. La mirada europea de África suele pasar por este filtro del tribalismo. Se trata de una expresión peyorativa aplicada a situaciones en las que la política viene dictada por los intereses, generalmente antagónicos, de diferentes grupos rivales por el control del territorio y el ejercicio del poder, además de no ser una especificidad africana como demuestran los casos de las guerras de la ex Yugoslavia, del Oriente Medio o del Cáucaso caracterizadas por las reivindicaciones identitarias.

La diversidad étnica ha de interpretarse como una riqueza cultural incomparable, un patrimonio de la humanidad que se debe tomar en cuenta de la misma manera que se da prioridad a la biodiversidad, y no es en absoluto un obstáculo a la democracia y a la unidad nacional.

El principio de federalismo ofrece una respuesta adecuada a la coexistencia de comunidades de lenguas, de culturas y de diferentes confesiones, de ciudades y de zonas rurales y de grupos políticos y sociales históricamente constituidos (y con grandes diferencias de pasado, de dimensiones, de lenguas, de confesiones, de economía, de geografía de diferencias políticas internas), y permite su integración en el Estado federal, siendo el objetivo la unidad en la diversidad. Sólo el federalismo —en su doble cara y tensión permanente entre la construcción de la unidad y la preservación de la autonomía, entre la estabilidad y la reorganización flexible— constituye el camino más adecuado.

La idea central del federalismo es el valor positivo dado a la unidad en la diversidad, a la tolerancia, a la flexibilidad de acción en la

solución de los problemas tanto a nivel nacional como a nivel de las estructuras descentralizadas. Es la voluntad de la gente de estar juntos en sus diferencias lo que hace su fuerza.

Desgraciadamente, en África, se suele manipular o instrumentalizar el referente étnico por ambiciones políticas y económicas de las élites, los políticos demagogos y los señores de la guerra, que se apoyan en las sensibilidades étnicas, confesionales, lingüísticas o raciales para generar odios colectivos hacia los demás, diabolizados, con las consiguientes guerras civiles. Lo que complica la instauración del afro federalismo, que debe ir de la mano con el regionalismo y el neopanafricanismo. O según puntualiza Diouf (2005: 103), se trata ahora de recuperar el panafricanismo maximalista como proyecto político e intelectual, además de convertirlo en una economía política africana y la base del verdadero renacimiento africano, contra los nacionalismos territoriales.

El neopanafricanismo, o la institucionalización de la nueva idea panafricana, tiene como principal objetivo la supranacionalidad política y económica. Consiste en la creación de una federación de Estados o los «Estados Unidos de África», más allá de la mera coordinación de los micro-Estados actuales, siendo la meta la liberación real de los pueblos africanos de las fuerzas internas y externas hostiles a los verdaderos ideales panafricanistas. Se trata de pasar de la utopía panafricana, vacía de sentido frente a los persistentes problemas africanos, hacia el panafricanismo de acción y actuación, al servicio de los pueblos africanos. Estos objetivos no fueron encarnados ni por la desaparecida OUA, ni por su sucesora, la Unión Africana, ni por la nebulosa ideología de «renacimiento africano», convertidas todas en grandes vectores de la mundialización neoliberal, sino por el poderoso estimulante que es el neopanafricanismo. Éste debe ser concebido no para los pueblos africanos sino con los pueblos africanos, asociados a las lógicas de desarrollo, con la participación real en todos los programas mediante acciones desde abajo: colinas, valles, aldeas, distritos y barrios populares. De ahí su carácter afrocentrista.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alpha Barry, M. (2006): *Abdoulaye Wade: sa pensée économique. L'Afrique reprend l'initiative*, París, Hachette.
- Amin, S. (2007): «Pas de démocratie dissociée du progrès social», *Afrique Asie*, París, marzo.
- Anta Diop, C. (1960): *Les fondements économiques et culturels d'un futur État fédéral d'Afrique noire*, París, Présence africaine.
- Assogba, A. (2004): *Sortir l'Afrique du gouffre de l'histoire. Le défi éthique du développement et de la renaissance de l'Afrique noire*, Laval, Les Presses de l'Université Laval.
- Azam, J.-L.; Bertélémy, J. C. y Calipel, S. (1996): «Risque politique et croissance en Afrique», *Revue économique*, núm. 47, pp. 819-829.
- Bayart, J.-F. (1983): «La revanche des sociétés africaines», *Politique africaine*, núm. 11, septiembre.
- Boris Diop, B. (2007): *L'Afrique au-delà du miroir*, París, Éditions Philippe Rey.
- Contreras Granguillhome, Jesús (1971): *El panafricanismo, evolución y perspectivas*, México.
- Dia, M. (2002): *Sénégal: radioscopie d'une alternance avortée*, París, L'Harmattan.
- (2004): *Echec de l'alternance au Sénégal et crise du monde libéral*, París, L'Harmattan.
- Diouf, M. (2005): «Sur la modernité noire: les intellectuels africains et africains-américains», en Isidore Ndaywel E. Nziem y Julien Kilanga Musinga (dirs.), *Mondialisation, cultures et développement*, París, Maisonneuve et Larose.
- Garandeau, M. (2006): «Le panafricanisme est-il mort?», *L'état de l'Afrique 2006*, núm. 2, París, Jeune-Afrique.
- Gaud, M. (1992): «Étonnante Afrique», *Afrique contemporaine*, núm. 164.
- Gazibo, M. (2006): *Introduction à la politique africaine*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal.
- Glaser, A. y Smith, S. (2005): *Comment la France a perdu l'Afrique*, París, Hachette.
- Hugeux, V. (2007): *Les sorciers blancs. Enquête sur les faux amis français de l'Afrique*, París, Fayard.
- Hugon, P. (2006): *Géopolitique de l'Afrique*, París, Armand Colin.
- Juma, C. (2006): «African Democracies Need Political Platforms», *The Africa Report*, núm. 3, París, Jeune Afrique, julio.
- Kabunda Badi, M. (1997): *Las ideologías unitarias y desarrollistas en África*, Barcelona, Acidalia.

- (2005): «Relaciones entre Estados y grupos étnicos en África: teorías y prácticas», en Mbuyi Kabunda Badi y Carlo A. Caranci (coords.), *Etnias, Estado y poder en África*, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del País Vasco.
- Ki-Zerbo, J. (2004): *A quand l'Afrique?*, París, L'Aube.
- Kodjo, E. (1986): *Et demain l'Afrique*, París, Stock.
- Konaré, A. O. (2005a): «L'Afrique est de retour!», en Martine Aubry (coord.), *Agir por le Sud maintenant! Pour une autre approche des relations Nord-Sud*, París, L'Aube.
- (2005b): «Parler d'une seule voix, agir ensemble», *L'État de l'Afrique 2005*, París, Jeune Afrique L'intelligent Hors-série, núm. 8.
- Laloupo, F. (2007): «Démocratie sénégalaise: Mythe ou réalité», *Continental*, núm. 59, abril.
- Lamine Gakou, M. (1984): *La crise de l'agriculture africaine*, París, Silex.
- Leymarie, P. y Perret, T. (2006): *Les 100 clés de l'Afrique*, París, Hachette.
- Liniger-Goumaz, M. (1992): *La démocrature: dictature camouflée, démocratie truquée*, París, L'Harmattan.
- Mahieu, F.-R. (1990): *Les fondements économiques de la crise économique en Afrique. Entre la pression communautaire et le marché international*, París, L'Harmattan.
- Mandjack, A. (2004): «Constitutions africaines et panafricanisme», en T. Bellè Wanguè (ed.), *L'individuel et le collectif*, Chennevières-sur-Marne, Daïnoa.
- Mbembe, A. (1996): «Une économie de prédation. Les rapports entre la rareté matérielle et la démocratie en Afrique subsaharienne», *Foi et développement*, núm. 241.
- Michel, S. (2007): «Election présidentielle chaotique au Nigeria», *Le Monde*, 24 de abril de 2007.
- Nzongola Ntalaja, G. (1997): «The Role of Intellectuals in the Struggle for Democracy, Peace and Reconstruction in Africa», *African Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 2, diciembre.
- Orsenna, E. (1992): *Besoin d'Afrique*, París, Fayard.
- Ouzani, C. (2005): «Union africaine: histoire d'un essai transformé», *L'État de l'Afrique 2005*, París, Jeune Afrique L'intelligent Hors-série núm. 8.
- Paul Martin, J. (2000): «Derechos humanos y desarrollo humano», *Cooperación Sur*, núm. 2, Nueva Cork, PNUD.
- Raufu Mustapha, A. (2006): «Changement d'Etat», *Courrier de l'Afrique*, núm. 79, enero-marzo.
- Robert, A.-C. (2006): «Afrique, miroir du monde», *L'Atlas du Monde diplomatique*, Armand Colin.

- Rossatanga-Rignault, Guy y Enongoué, Flavien (2006): *L Afrique existe-t-elle?: à propos d'un malentendu persistant sur l'identité*, Chennevières-sur-Mame, Libreville, Dianoïa.
- Soudan, F. (2006): «Union Africaine: le rêve brisé», *Jeune Afrique L'intelligent*, del 9 al 16 de julio de 2006.
- Tawfik, R. M. (2006): «Profiter du cadre», *Courrier de la Planète*, núm. 79, Montpellier, enero-marzo.
- Thiam, A. (2006): «Apha et ses “patrons”», *Jeune Afrique L'intelligent*, del 9 al 16 de julio de 2006.
- Toulabor, M. C. (1992): «Vitalité associative et exigence de moralisation. Naissance du démocrate africain», *Le Monde Diplomatique*, núm. 571, París.

3. LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO EN LOS PROCESOS DE RECONSTRUCCIÓN POSTBÉLICA EN ÁFRICA

ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ *

I. INTRODUCCIÓN

Existe una creencia generalizada de que una de las grandes novedades de la postguerra fría en el continente africano ha sido la proliferación de conflictos armados y la descomposición de los llamados Estados fallidos. Sin embargo, últimamente parece como si dicha tendencia estuviera cambiando y el número anual de guerras civiles se ha reducido (no incrementado) de forma sostenida desde el final de la Guerra Fría¹. Así, de los 32 conflictos registrados en 1990 se habría pasado a 21 en el año 2002, siendo su incidencia superior en Asia que en África².

Algunos autores explican esta tendencia decreciente por el agotamiento de conflictos de larga duración y, sobre todo, por el llamado «dividendo de la paz», esto es, la creciente participación internacional en la resolución de los conflictos africanos y en la búsqueda de una solución negociada. A diferencia del periodo anterior, en la postguerra fría, una multitud de actores internacionales (Naciones Unidas —en adelante NN UU—, Banco Mundial, FMI,

* Profesora de Relaciones Internacionales. Miembro del Grupo de Estudios Africanos. Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Otros revelan que el crecimiento de conflictos internos no se produce en la postguerra fría sino de forma sostenida desde 1945 y hasta la década de los noventa.

² M. Eriksson, M. Sollenberg y P. Wallensteen (2003): «Patterns of Major Armed Conflict 1990-2002», SIPRI Yearbook, pp. 109-125 y E. Rogier (2004): *Rethinking Conflict Resolution in Africa. Lessons from the Democratic of the Congo, Sierra Leona y Sudán*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

organizaciones regionales Unión Africana, Comunidad Económica del África Occidental —CEDEA—, así como Estados, agencias donantes, ONG, ejércitos, etc.) han pasado a dedicar muchos esfuerzos, recursos humanos y materiales a la paz y reconstrucción de los Estados fallidos.

Toda esta pluralidad de actores internacionales formaría lo que M. Duffield denomina el «complejo de paz liberal»³ y habrían contribuido a la pacificación de la violencia armada en el continente a través de la mediación diplomática, misiones de paz o humanitarias, asistencia humanitaria, programas de reconstrucción y rehabilitación postbélica, etc. Se pueden incluso identificar varias fases en su actividad durante la postguerra fría.

Una primera etapa, que se denominará la edad de oro de la diplomacia humanitaria correctiva, se inicia con la agenda para la paz de Boutros-Ghali y los éxitos de los procesos de paz en Nicaragua, Camboya, El Salvador, Mozambique, Namibia y Angola (que luego se truncaría). Se caracteriza por el espectacular crecimiento de las misiones de paz de NN UU que aumentan en número (más de 20 entre 1990-1995) y también en funciones y cometidos. Las nuevas *peacebuilding operations* no se dedican sólo a supervisar el alto el fuego (como las anteriores⁴) sino que se ocupan del desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (en adelante PDDR), desminado, reparación de infraestructuras, distribución de ayuda humanitaria, reasentamiento de refugiados y desplazados, supervisión de elecciones, reforma del Estado, etc. Tienen, por tanto, un carácter multifuncional e implican una estrategia de intervención integral destinada a consolidar el proceso de paz y la reconstrucción del Estado.

En general estas misiones suelen tener la aquiescencia de las partes en conflicto en la mayoría de los procesos de paz africanos, aunque en ocasiones la pierden (o no la obtienen) y el Consejo de

³ M. Duffield (2003): *Las nuevas guerras en un mundo global*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

⁴ Sustituyen a las clásicas misiones de *peacekeeping* que se dieron en la Guerra Fría y estaban centradas en el envío de personal internacional (militar o civil) con el consentimiento de las partes en conflicto para supervisar el alto el fuego y con un mandato de uso de fuerza armada limitado a la legítima defensa.

Seguridad de NN UU autorizaba que se usase la fuerza para cumplir su mandato (operaciones de imposición de la paz). Surge así la tercera generación que se emplea por primera vez en Somalia (UNOSOM II, en 1994-1995) y, posteriormente, en Costa de Marfil, RDC, etc.⁵. Otra de las grandes novedades de la primera fase fueron las intervenciones militares humanitarias de algunos Estados (con autorización del Consejo de Seguridad), en países como Somalia (UNITAF, 1994-1995), Ruanda (Francia 1994) o Liberia (CEDAO, 1990-1997).

Los reveses en Angola, Liberia y, sobre todo, en Somalia y Ruanda (y fuera del continente en Sebrenica) pusieron, sin embargo, fin a esta fase inicial. Reveses que, por un lado, mostraban las limitaciones de Naciones Unidas (y otros actores internacionales) en capacidades, recursos, problemas burocráticos y administrativos para llevar a cabo dichas misiones. Por otro lado, revelaban la limitada voluntad política de los países poderosos de involucrarse de forma plena en la tarea de reconstrucción de Estados fallidos⁶. Y por último, sumían al «complejo de paz liberal» en una crisis importante que daría lugar, a su vez, a diversas propuestas de reforma de las misiones de paz (p. ej., el informe Brahimi), así como a una nueva etapa y recetas para resolver los conflictos africanos.

En la segunda etapa que se inicia en 1994-95 predominó la fórmula «soluciones africanas para problemas africanos». Se consideró que la mejor receta era que los propios africanos enviaran las misiones de paz. La principal responsabilidad recaía en la CEDEAO que, con resultados ambivalentes, ya había intervenido en Liberia (1990-1997)⁷. En la nueva etapa, su brazo armado el ECOMOG intervenía en Sierra Leona (1991 y 1998), Guinea-Bissau (1999) y

⁵ Una última generación de operaciones son los protectorados y administraciones internacionales (Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Timor Oriental).

⁶ Sobre todo ello, véase I. Ruiz-Giménez (2005): *La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

⁷ Con no muy buenos resultados dado que, a pesar de salvar vidas, contribuyó a la prolongación del conflicto y se convirtió en un señor de la guerra más, dedicado al saqueo de las riquezas del país. Véase I. Ruiz-Giménez (2003): *Las «buenas intenciones»: intervención humanitaria en África*, Barcelona, Icaria.

Costa de Marfil (en la actualidad). Otra organización regional, la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC), liderada por Sudáfrica, actuaba en Lesotho contra un intento de golpe de Estado. Por su parte, la Unión Africana que, en tiempos de su predecesora (la Organización para la Unidad Africana) se había mostrado muy reticente a intervenir en los conflictos africanos, cambiaba radicalmente de política. Creaba el Centro para la Prevención, Manejo y Resolución de Conflictos y participaba en diversos procesos de paz con enviados especiales, observadores electorales o misiones de paz. Los países occidentales apoyaban esta nueva receta (misiones sur-sur) a través de diferentes iniciativas como la *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA)⁸ de Estados Unidos o la *African Peace Facility* de la Unión Europea⁹. Por su parte, el G-8 anunciaba fondos de la *Global Peace Initiative* para hacer realidad en el año 2010 la *African Standby Force*.

A pesar de estas iniciativas, pronto se verán los enormes problemas de capacidad, recursos y logística de los actores africanos para responsabilizarse (aun con apoyo de NN UU) de las misiones de paz en el continente. Se descubre, además, que las supuestas ventajas de las organizaciones regionales (mayor conocimiento del país, mayor interés en su solución por los efectos —refugiados, desestabilización regional—, etc.) se pueden convertir en desventajas. En especial cuando, como ocurre en el caso africano, los conflictos «internos» están profundamente regionalizados. Tanto en el África Occidental, los Grandes Lagos, el Cuerno de África, el triángulo Chad-Sudán-Uganda o en la RDC¹⁰, los gobiernos vecinos (al igual que otros actores internacionales) se han involucrado activamente en la violencia armada, con apoyo militar y político a las facciones o participando en las redes transnacionales dedicadas a la econo-

⁸ Años antes había aprobado, en 1996, la *African Crises Response Initiative* con el objetivo de fortalecer las misiones sur-sur.

⁹ Creada en el año 2003, a petición de la Unión Africana y por la cual se destinaban 250 millones de euros para las misiones de paz de la Unión Africana en Burundi y Sudán.

¹⁰ En cuya guerra «civil» han participado seis países: Angola, Burundi, República Centroafricana, Ruanda, Uganda, Zimbabwe.

mía política de la guerra (contrabando de recursos naturales, armas, etc.).

Todo ello contribuía a una nueva sensación de fracaso (parecida a la de mediados de los noventa), lo que alentó el tránsito hacia la tercera (y por ahora última) fase en la que nos encontramos hoy día. NN UU y los países occidentales recuperaban cierto protagonismo y liderazgo. La primera enviaba misiones de paz multifuncionales a Burundi, Costa de Marfil, Liberia, República Democrática del Congo, Etiopía-Eritrea, Sierra Leona, etc. Por su parte el Reino Unido intervenía en Sierra Leona (2000), Francia en Costa de Marfil (2002) y la Unión Europea en la RDC (2003).

Con esta nueva oleada de misiones de paz, el «Complejo de Paz Liberal» pretende haber aprendido de los errores cometidos en las dos etapas anteriores. Se reconoce que la construcción de la paz es una tarea sumamente compleja y se produce una gradual profesionalización. Al mismo tiempo, los programas de «reconstrucción postconflicto» se convierten en uno de los ejes transversales de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). También se observa una convergencia en las agendas en cuanto a las fórmulas para resolver los conflictos en los que, al igual que en otros ámbitos de la cooperación, la liberalización económica y la «agenda del buen gobierno» pasan a ocupar un lugar destacado.

Sin embargo, junto a ciertos avances y fortalezas, el «Complejo de Paz Liberal» afronta importantes desafíos en parte por la, sin duda, compleja tarea que afronta y, en parte, por importantes contradicciones internas. No es posible detenerse aquí en un análisis detallado de todos los desafíos y problemas de la comunidad constructora de paz en su intervención en los llamados Estados fallidos. En las páginas siguientes se intenta plantear, no obstante, algunos importantes extremos que, en mi opinión, inciden especialmente (y de forma negativa) en la consolidación de la democracia y los derechos humanos. Pero antes sería bueno recordar algunos de los aspectos positivos.

II. ÉXITOS Y FORTALEZAS DE LOS PROGRAMAS DE PAZ Y RECONSTRUCCIÓN POSTBÉLICA

II.1. *El dividendo por la paz*

Como se mencionó en la introducción, en las últimas dos décadas se ha producido un importante descenso de los conflictos «internos». En el año 2004 la cifra se situaba en 22 conflictos (la más baja desde la década de los cincuenta)¹¹ y en el continente africano se reducía en un 40%, gracias a los procesos de paz que se emprendían en 17 países¹². La revitalización de la violencia en Sudán (Darfur) o Somalia nos invita, no obstante, a ser cautelosos respecto a unos procesos de paz todavía frágiles e inestables.

En ocasiones, el final de la violencia se produjo por la victoria de uno de los combatientes (Angola, Etiopía, Ruanda, Uganda). En otras, sin embargo, el papel del «complejo de paz liberal» fue decisivo para que los combatientes firmasen un acuerdo de paz. Presionando hacia la resolución negociada del conflicto, se obtenía el cese de las hostilidades, se salvaban incontables vidas y se ponía fin a una dinámica de violencia con consecuencias devastadoras para las sociedades africanas. Igualmente, se apoyaba (con recursos materiales y humanos) la gigantesca tarea de reconstruir dichos Estados y contribuir a la reconciliación de dichas sociedades.

II.2. *La consolidación de los programas de reconstrucción postbélica en la agenda internacional*

En el contexto normativo de la postguerra fría se observa una paulatina consolidación de la idea de que la Comunidad Internacional tiene la obligación de «hacer algo» respecto a los conflictos «internos»,

¹¹ PNUD (2005): *Informe de seguridad humana*.

¹² Angola, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Conakry, Guinea Bissau, Liberia, Malí, Níger, República Centroafricana, RDC, Ruanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sudáfrica, Uganda.

otrora considerados asuntos internos de los Estados. Esta nueva obligación aparece vinculada a nuevos discursos como el de la «seguridad humana» que no pone el énfasis en la seguridad «nacional-estatal» sino en la de las poblaciones¹³. También se refleja en la ya famosa proclama de la «responsabilidad de proteger», esto es, la idea de que cuando un Estado no cumple su deber de proteger a sus ciudadanos (o «cuando la autoridad se desintegre o se vuelva perversa»), surge la responsabilidad de actuar de la Comunidad Internacional¹⁴. Una idea defendida por el anterior Secretario General de NN UU, Kofi Annan¹⁵, y aprobada en septiembre de 2005 por la Asamblea General de dicha organización. La fuerza normativa de la nueva obligación se manifiesta, asimismo, en la expansión del concepto de «amenaza y ruptura de la paz y seguridad internacionales». En las últimas dos décadas, el Consejo de Seguridad de NN UU ha considerado en incontables ocasiones que dicho concepto se aplica a situaciones de violaciones masivas dentro de un Estado, autorizando el envío de tropas internacionales a muchos conflictos africanos.

Estas novedosas concepciones favorecen la confluencia de las agendas de paz, democracia y desarrollo que pasan a entenderse como inseparables. Se parte de que el conflicto es una de las principales causas de la pobreza y que esta última (y, más en general, el subdesarrollo) está en la génesis de la violencia. Tal es la postura del PNUD, quien en su informe sobre el Desarrollo Humano de 1999 planteaba que el subdesarrollo no causa *per se* el conflicto, pero sí disminuye (junto a instituciones políticas débiles o ineficaces), las capacidades sociales de manejar las tensiones de forma no violenta. Por su parte, el Banco Mundial publica una serie de informes en los que se vincula estrechamente el subdesarrollo y la violencia armada al entender que «la incidencia de la guerra es menor en el grupo de países desarrollados que los subdesarrollados».

¹³ Concepto formulado por el PNUD y que se convertía en eje de los discursos de política exterior de países como Austria, Canadá, Chile, Irlanda, Japón, Jordania, Suiza, Tailandia, etc.

¹⁴ Formulada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (CISIS) del 2001 en www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el informe *Una libertad más amplia: desarrollo, seguridad y derechos humanos*, www.un.org.

De esta forma, paulatinamente se impone la idea de que la descomposición de los Estados forma parte de la llamada «patología del subdesarrollo» y que para revertirla es necesaria una estrategia de intervención integral que actúe sobre el trinomio Paz-Desarrollo-Democracia¹⁶. Se asume que están profundamente interrelacionadas: con más desarrollo habrá paz y democracia, sólo con paz es posible generar desarrollo y consolidar la democracia y esta última es imprescindible para fortalecer la paz y asentar el desarrollo.

En otros lugares se ha incidido en que el vínculo subdesarrollo-violencia (o paz-desarrollo) no es tan evidente. Por un lado, muchos países pobres del mundo no experimentan conflictos violentos y los países ricos no han mostrado durante siglos una política exterior muy pacífica (ni un interior pacificado)¹⁷. También se ha resaltado que la democratización no siempre y en todo momento contribuye a la paz¹⁸. Al contrario, en Ruanda, la transición a la democracia impulsada por los acuerdos de Arusha de 1993 fue determinante para que la elite en el poder tomase la decisión de poner en marcha el genocidio. Respecto al vínculo democracia-desarrollo, en otros capítulos de este libro se incide en cómo el segundo (entendido principalmente como crecimiento económico) no necesariamente contribuye a la democracia debido, entre otros factores, a la llamada maldición de los recursos.

Con todo, lo cierto es que las actuales estrategias de intervención del «complejo de paz liberal» se asientan en ese trinomio que se ha visto fortalecido por la agenda internacional post-11 de septiembre. Los Estados fallidos pasan a ser considerados el caldo de cultivo del terrorismo internacional, el crimen organizado transnacional o del fenómeno migratorio y, por tanto, una potencial fuente de inseguridad para los países poderosos (en especial Estados Uni-

¹⁶ M. Doornbos (2002): «State Collapse and Fresh Stars: Some Critical Reflections», *Development and Change*, núm. 33, p. 5.

¹⁷ Como muestra la pervivencia de la violencia contra las mujeres, contra los inmigrantes, etc., en el interior de dichos países. Véase I. Ruiz-Giménez (2003), *op. cit.*, pp. 158-161.

¹⁸ I. Ruiz-Giménez (2003), *op. cit.*, pp. 114-122. Véase también P. Vin (2001): «Difficult Choices in the New Post-conflict Agenda: The International Community in Rwanda after the Genocide», *Third World Quarterly*, vol. 22: 2, pp. 177-189.

dos). Se les ve no sólo un problema regional (africano) sino uno de dimensiones globales. La «construcción de la paz» (y en general la AOD) se habría puesto, para algunos autores, al servicio de una agenda de protección de las fronteras del Norte frente a la inestabilidad proveniente del Sur. Es lo que M. Duffield denomina la «securitización del desarrollo»¹⁹.

Aspectos que explicarían el cambio de opinión de la actual administración Bush. A pesar de su oposición inicial a embarcarse en la reconstrucción de Estados, tras el 11 de septiembre, los Estados fallidos se transformaban en una prioridad de su agenda de seguridad²⁰. Similar postura mantiene el gobierno británico que, en el 2002, declaraba la prevención de los Estados fallidos y su resurrección como imperativo estratégico. Según su secretario de Estado, Jack Straw: «la anarquía y caos que generan no sólo es un desafío para los DD HH (...). Los acontecimientos del 11 de septiembre ilustran (...) cómo la desintegración de un Estado puede impactar en la vida de personas a miles de kilómetros, incluso en el corazón de la democracia más poderosa del mundo»²¹. Para algunos autores, «desde el fin de la Guerra Fría, los Estados débiles y fallidos se han convertido en el problema más importante para el orden internacional»²².

II.3. *La creciente profesionalización del «complejo de paz liberal»*

Todo lo anterior (los éxitos, la confluencia de las agendas de paz, desarrollo y democracia, etc.) contribuye a la creciente institucionalización del «complejo de paz liberal». La mayoría de agencias in-

¹⁹ J. Van Gennip (2005): «Post-conflict-Reconstruction and Development», *Development*, vol. 48:3, pp. 58 o M. Duffield (2003), *op. cit.*

²⁰ Así se recoge por ejemplo en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de marzo de 2006.

²¹ Citado en P. William, «State Failure in Africa: Causes, Consequences and Response», www.europaworld.com, p. 1.

²² F. Fukuyama (2004): *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

ternacionales crean unidades especializadas en prevención, resolución de conflictos y de reconstrucción postconflicto. Tal sería el caso de la nueva Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas, la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación Postbélica del PNUD, la unidad de prevención de conflictos y reconstrucción o la iniciativa para *Low-Income Countries Under Stress* (LICUS) del Banco Mundial, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, etcétera.

Asimismo, se produce un espectacular aumento de fondos, tanto por el Banco Mundial²³ como por los principales países donantes (p. ej., Alemania, Canadá, Suecia, Reino Unido o Estados Unidos). Por ejemplo, Estados Unidos destinaba unos 325 millones de dólares a la denominada *Transitional Initiative* para consolidar la democracia en países postconflicto. Igualmente, las principales organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) destinan crecientes recursos personales y materiales a dichas tareas²⁴.

La existencia de toda esta pluralidad de actores lleva a una creciente insistencia en la necesidad de adoptar una estrategia común para reducir la disparidad de agendas, aumentar la coordinación y mejorar la coherencia de políticas. Dicho énfasis supondrá, para algunos autores, un aumento del peso e influencia de los organismos económicos internacionales (en especial el Banco Mundial) y de las grandes agencias de desarrollo (Naciones Unidas, Estados Unidos y UE) en el diseño y puesta en marcha de las estrategias de intervención postconflicto²⁵. Se favorece así la adopción de un modelo hegemónico de reconstrucción postbélica que se detalla a continuación.

²³ Que incrementa el volumen de préstamos a los países postconflicto en un 800% entre 1980 y 1998. Citado en C. Crammer (2006): *Civil War is not a Stupid thing. Accounting for Violence in Developing Countries*, Londres, Hurst & Co, pp. 258-259.

²⁴ Sobre el espectacular crecimiento de la «comunidad constructora de paz», véase, por ejemplo, J. K. Boyce (2002): «Aid Conditionality as a Tool for Peacebuilding: Opportunities and Constraints», *Development and Change*, núm. 33, p. 5.

²⁵ S. Woodward (2006): «Institutionally Fragile Status. Fragile States, Prevention and Post Conflict: Recommendations», Working Paper, FRIDE, vol. 19.

II.4. *La ampliación de las estrategias de intervención internacional en la reconstrucción postconflicto*

En los últimos tiempos, el discurso oficial del «complejo de paz liberal» apuesta por una intervención de carácter integral, multidimensional y multisectorial destinada a acelerar las reformas políticas y económicas que se creen necesarias para revertir el proceso de descomposición de los Estados fallidos. Dicha estrategia presenta diferentes dimensiones:

- La militar y de seguridad que busca el establecimiento de un entorno seguro y se centra en el cese de las hostilidades, los PDDR de los combatientes, el desminado, la reforma del sector de seguridad (ejército y policía), la distribución de asistencia humanitaria, el retorno de los refugiados, etc.
- La político-constitucional que busca crear mecanismos de «buen gobierno» (transparencia, rendición de cuentas) mediante la celebración de elecciones, la reforma constitucional, del sector judicial y político y el refuerzo de la sociedad civil.
- La socioeconómica destinada a la liberalización de la economía y la aplicación de «programas de ajuste», así como la reforma aduanera y fiscal, la prestación de servicios básicos (educación, sanidad), reconstrucción de infraestructuras, políticas de justicia social o de género, reasentamiento de refugiados y desplazados, reforma de la tierra, etc.
- La justicia y reconciliación que incide en la lucha contra la impunidad y la reconciliación de la sociedad. Se incluyen los programas de apoyo a las Comisiones de la verdad, tribunales penales internacionales o nacionales, los programas de apoyo a las víctimas de la guerra (en especial mujeres y niños y niñas), etc.

En su conjunto buscan impulsar una triple transición: de seguridad (fin de la violencia armada), política (hacia la democracia y el respeto de los DD HH) y económica (hacia el libre mercado)²⁶.

²⁶ M. Ottoway (2003): «Rebuilding State Institutions in Collapsed States», en J. Milliken, *State. Failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford, Backwell.

Y, aunque en la literatura se discuten las ventajas o inconvenientes del continuum o el contiguuum, se suelen desplegar en tres fases. La primera de estabilización (los primeros dos años) se centra en la dimensión de seguridad y en asegurar la ausencia de violencia armada. Además de consolidar dicha dimensión, la segunda fase se centra en la dimensión político-constitucional (en especial en la celebración de elecciones). La tercera, por su parte, incide más en la reconstrucción y reforma de las instituciones del Estado, así como en actividades más tradicionales de «desarrollo» (capacitación institucional, programas de gobernabilidad, estrategias de reducción de la pobreza, apoyo a la sociedad civil) similares a las usadas en países no en conflicto. En su conjunto forman, según algunos autores, «un enorme experimento de ingeniería social que implica transplantar los modelos occidentales de organización social, política y económica a los estados postconflicto para eliminar la violencia; en otras palabras, pacificación a través de la liberalización económica y política»²⁷.

III. DEBILIDADES Y DESAFÍOS PARA LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO EN LA RECONSTRUCCIÓN POSTBÉLICA

Aunque dicha estrategia de intervención ha contribuido, sin duda, al «dividendo por la paz», presenta una serie de problemas, deficiencias y desafíos de diversa naturaleza²⁸. Y más cuando, como señala un informe del Banco Mundial, el 44% de los procesos de paz fracasan a los 5 años y más del 50% a los 10. Este índice de fracasos muestra la importancia de reflexionar sobre el actual modelo hegemónico de intervención, en especial en relación con su contribución a la consolidación de la democracia y los DD HH. A continuación se inciden en algunos aspectos de dicha estrategia que pueden suponer, en mi opinión, obstáculos para una verdadera agenda de «buen gobierno» en el continente africano.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Como señala Georg Frerks, no existen muchos estudios sobre la efectividad de las intervenciones postconflicto, G. Frerks (2006): «The Use of Peace Conditionality in Conflict and Post-conflict Settings: A Conceptual Framework and a Checklist», working paper, Clingendael Papers. <http://www.clingendael.nl/>.

III.1. *El uso de «recetas universales» para una enorme diversidad de situaciones*

Una de las críticas más importantes que, desde mi punto de vista, se puede hacer al actual modelo de intervención es su pretendido carácter universal, aplicable a cualquier situación y, por tanto, poco ajustado a la realidad de cada conflicto que tiene sus propios orígenes y dinámicas, actores y especificidades.

La excesiva tendencia a generalizar es uno de los problemas más recurrentes a los que se enfrenta el «complejo de paz liberal» y, en general, de todos los que se aproximan desde el Norte a la realidad africana. En el caso de los conflictos armados, se tiende a realizar un diagnóstico general que (se dice) puede aplicarse a todos los casos y a partir del cual se diseñan ciertas soluciones universales. Sin embargo, ese diagnóstico es muchas veces erróneo (o, al menos, parcial y distorsionado), y las «recetas» asociadas contraproducentes o equivocadas.

Hoy en día en el discurso oficial del «complejo de paz liberal» predomina la narrativa de las «nuevas guerras» (M. Kaldor)²⁹. Se considera que son diferentes a las de la Guerra Fría al tratarse de conflictos privatizados en los que el Estado ha entrado en un proceso de descomposición (o colapso) y, en medio del caos y anarquía, la «codicia» (*greed*) se transforma en el principal motor de la violencia³⁰. Mediante técnicas de terror (violaciones masivas, cooptación de niños y niñas, etc.), los actores armados, los *señores de la guerra* luchan como *homo economicus*³¹ por recursos naturales (petróleo, diamantes, madera, minerales, coltan) apreciados en los

²⁹ M. Kaldor (2001): *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Barcelona, Tusquets Editores.

³⁰ P. Collier y A. Hoeffler (1998): «On Economic Causes of Civil War», Oxford Economic Papers, vol. 50, pp. 263-273. Véase también, entre otros, M. Berdal y D. Malone (2000): *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Londres, International Peace Academy, Lynne Rienner.

³¹ C. Cramer (2002): «Homo Economicus goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War», *World Development*, vol. 30, p. 11.

mercados internacionales. En la llamada «trampa del conflicto», dichos recursos contribuyen, a su vez, a perpetuar la violencia³². Desarticular la trampa «incentivando» a las facciones para que les salga más rentable la paz, así como recomponer el Estado fallido, se han convertido en la receta de la actual estrategia de intervención internacional.

Aunque no se puede entrar aquí en las múltiples críticas que recibe la narrativa de la «codicia»³³, se quieren destacar dos aspectos. Primero, tiende a generalizar oscureciendo que cada conflicto tiene su historia —su particular trayectoria histórica, coyuntura socioeconómica y política, sus protagonistas con agendas e intereses diferentes, sus acontecimientos señalados, etc.—. Segundo, se trata de un marco que no explica de forma adecuada cómo surge la violencia armada, cómo se perpetúa (o acaba), por qué adopta unas formas u otras, por qué participan unos actores u otros.

El énfasis excesivo en la codicia oscurece, en primer lugar, la existencia de importantes «agravios» (*grievances*) en la génesis de la violencia. Agravios vinculados a los procesos de exclusión social y política llevados a cabo durante años por algunos regímenes africanos. Como señalan diversos autores, no se puede explicar la violencia armada como una mera lucha por recursos naturales, sino que está conectada a las prácticas depredadoras y excluyentes de muchos regímenes africanos. En efecto, en muchas ocasiones ha sido el propio orden estatal quien ha generado la violencia reprimiendo a parte de su población (Burundi, Ruanda, Sudán). En otras, se trata de la respuesta de algunos grupos a los agravios producidos por un orden estatal considerado injusto y represor³⁴. Respuestas que, ade-

³² P. Collier (1995): «Breaking the Conflict Trap», Informe del Banco Mundial.

³³ Véase p. ej., K. Vlassenroot y T. Raeymakers (2004): «The Politics of Rebellion and Intervention in Ituri: The Emergence of a New Political Complex?», *African Affairs*, vol. 103; o C. Cramer (1999): «The Economics and Political Economy of Conflict in Sub-Saharan Africa», Discussion Paper, núm. 1.099, Centre for Development Policy & Research, SOAS.

³⁴ S. Ellis (2005): «Interpreting Violence, Reflections on West African Wars», en N. L. Whitehead (ed.), *Violence*, Oxford, James Currey y School of American Research Press; P. Richards (ed.) (2005): *No Peace, No War: An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Oxford, James Currey.

más, se articulan en reivindicaciones diferentes según el país y conflicto: independencia (Somaliland en Somalia, Casamancia en Senegal), mayor autonomía (Somalia, Sudán), control del Estado o inclusión en el régimen político (Angola, Costa Marfil, Liberia, Sierra Leona, RDC).

Los conflictos africanos de la postguerra fría tienen, por tanto, una clara dimensión política vinculada a la crisis institucional del orden estatal. Una crisis que no se puede relacionar exclusivamente con el carácter (personalista y neopatrimonial) de muchos Estados africanos. También deriva de su *extroversión* y, por tanto, del impacto de reglas de comercio internacional injustas, la creciente carga de la deuda externa o los famosos planes de ajuste estructural³⁵. La confluencia de factores internos y externos ha provocado una gran crisis de legitimidad en algunos regímenes africanos que dejaron de ofrecer protección y servicios a su población y, por el contrario, aumentaron la represión y la manipulación de etnicidad. A través de su reconstrucción en términos de inclusión y exclusión, se contribuyó, más si cabe, a la generación de importantes agravios en sectores de una población crecientemente joven y sin expectativas de futuro.

La comprensión de dicha crisis y agravios implica la necesidad de que el «complejo de paz liberal» reflexione detenidamente si la mejor solución es *put Humpty Dumpty back again*³⁶, esto es, reconstruir el Estado. Pero ¿cuál es el orden estatal que se quiere reconstruir?, ¿el mismo de antes, depredador y excluyente?, ¿uno nuevo, más democrático e incluyente? Volveremos sobre ello, pero sí parece necesario que en cada caso se conozca con profundidad cómo se configuró el orden estatal cuya crisis y descomposición se pretende afrontar. No se debe asumir sin más que todo orden estatal *per se* dará protección, seguridad y bienestar a la población.

En segundo lugar, la narrativa de las «nuevas guerras» asume que el colapso estatal y la violencia armada generan espacios de

³⁵ Con sus costes en términos de liberalización económica, aumento del desempleo público, eliminación de subsidios, recorte de servicios sociales, sanidad, educación, etc.

³⁶ W. Zartman (1995): *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner.

caos y anarquía, una especie de Estado de naturaleza hobessiana en el que imperan los *señores de la guerra*. Se considera que si se consigue que abandonen las armas, puede aplicarse sobre esa *tabula rasa* la estrategia internacional de intervención con su triple transición. Sin embargo, la guerra no genera una *terra nullius*³⁷. Al contrario, se trata de un espacio donde se producen y reproducen procesos dinámicos de renegociación de las relaciones políticas, sociales y económicas³⁸. En muchos casos, emergen (o se reconstruyen) nuevos marcos de control político, económico, que generan violencia, represión, enriquecimiento y también, a veces, nuevas formas de protección, seguridad y legitimidad para sectores de la población. En ocasiones (RDC, Liberia, Sierra Leona), dichos marcos están dominados por los llamados «complejos políticos emergentes» formados por redes transnacionales dedicadas a la economía política de la guerra e integradas por actores armados, elites locales, gobiernos regionales y actores internacionales. Como señala de forma acertada Timothy Raymaekers, en muchas ocasiones los nuevos marcos recrean un «neopatrimonialismo sin Estado»³⁹. En otras, se reconstruyen sobre redes locales que generan nuevos espacios de orden, autoridad y legitimidad.

Un ejemplo de esa pluralidad de nuevos marcos y espacios sería el caso de Somalia. Tras más de veinte años de colapso estatal, en el país no reina el caos o la anarquía sino que se han ido articulando zonas diferenciadas. En el Norte (en Somaliland y en Putlan), la presión de diferentes grupos (mujeres, ancianos de los clanes, hombres de negocios) ha permitido la reconstrucción de ciertas «estructuras estatales» que han admitido relativamente altos niveles de orden y seguridad⁴⁰. En el Sur, por el contrario, diversas redes transnacionales por un lado, la Unión de los Tribunales Islámicos (y sus alianzas con Arabia Saudita y al parecer la red Al Qaeda), por

³⁷ Para una crítica a esta construcción de las sociedades postconflicto como «tierra virgen», véase C. Cramer (2006), *op. cit.*, pp. 255 y ss.

³⁸ Véase p. ej., M. Doornbos (2002), *op. cit.*

³⁹ Sobre dichos complejos políticos, véanse las obras citadas de Cramer, Duffield, Vlassenroot y Raeymakers.

⁴⁰ Véase p. ej., J. Gardnery y J. El Bushra (eds.) (2004): *Somalia: The Untold Story. The War through the Eyes of Somali Women*, Londres, Pluto Pres.

otro, la Alianza para la Restauración de la Paz y contra el Terrorismo formada por parte de los principales *señores de la guerra* (con el apoyo de Etiopía y Estados Unidos) compiten por el control de territorio y población⁴¹.

Como señalan Milliken y Krauser, «para determinar cuál es el mejor enfoque para abordar el problema de la reconstrucción política en las situaciones de post-conflicto, es fundamental entender de forma adecuada los procesos que subyacen al conflicto armado»⁴². Para ello, es importante destellar la idea de que existen causas universales al fenómeno de la violencia armada que permitan aplicar un único modelo explicativo con sus recetas asociadas. Por el contrario, la violencia hay que contextualizarla, se deben realizar análisis detallados e individualizados de la situación de cada país, de su trayectoria histórica y política y de los factores (endógenos y exógenos, estructurales y coyunturales) que han generado la crisis del Estado, de las diferentes trayectorias de la violencia armada, de cómo se recrean los espacios políticos y sociales durante el contexto bélico, etc. Sólo así se puede decidir cuál es la mejor fórmula para ayudar a esa sociedad a reconstruir lazos y emprender el camino (largo y difícil) de la paz.

III.2. *Una estrategia de intervención subordinada a intereses geoestratégicos del Norte*

A pesar de que, como se mencionó en la introducción, nos encontramos en una fase de revitalización del interés del «complejo de paz liberal» por los Estados fallidos, su respuesta sigue siendo heterogénea, con grados de intensidad y participación variables. Los mayores esfuerzos de reconstrucción se han centrado en países prioritarios para las potencias occidentales (en especial Estados Unidos)

⁴¹ K. Menkhaus (2003): «State Collapse in Somalia: Seconds Thoughts», *Review of African Political Economy*, núm. 97.

⁴² J. Milliken y K. Krause (2002): «State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies», *Development and Change*, núm. 33, p. 5.

como Afganistán e Irak. África ha ocupado, por el contrario, un lugar secundario en la agenda internacional, incluso después del 11 de septiembre⁴³. A pesar de que acoge los casos más paradigmáticos de colapsos estatales, en el continente, por ejemplo, no se han creado protectorados internacionales, al contrario que en Afganistán, Bosnia-Herzegovina, Timor Oriental o Kosovo.

Además de su marginalidad en la agenda internacional, la participación de los países occidentales en los procesos de paz del continente africano se ha realizado de forma selectiva y claramente *ad hoc*. En la mayoría de los casos se ha debido a criterios de proximidad (Reino Unido en Sierra Leona, Francia en Costa de Marfil) o por intereses geoestratégicos o económicos (RDC, Sudán, Somalia), etc. Sin negar la existencia de otros objetivos o intereses más humanitarios o altruistas, la ayuda occidental a la «construcción de la paz» ha respondido, en gran medida, a intereses geopolíticos o de seguridad. Aspecto que influye determinadamente en el conjunto del «complejo de paz liberal» ya que, como señala J. Pearce, éste refleja, como otros ámbitos, las desiguales relaciones de poder del sistema internacional y, por tanto, el actual predominio de los países occidentales (en especial Estados Unidos y en el caso de África de Francia y el Reino Unido)⁴⁴.

Si a lo anterior le sumamos la heterogeneidad de agendas, intereses, objetivos de la pluralidad de actores que integran el «Complejo de paz liberal», la falta de coherencia y de cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de fondos, la lentitud en el envío de la ayuda, etc., el resultado es una imagen de la ayuda a la «construcción de la paz» selectiva e intermitente, inconsistente e incoherente. Imagen que refuerza las posturas críticas contra el «complejo de paz liberal» por considerarlo una nueva versión de la «pesada carga del hombre blanco» (Duffield, Chomsky, Crasmer).

⁴³ P. Williams (2005), *op. cit.*, p. 4.

⁴⁴ J. Pearce (2005): «The International Community and Peacebuilding», *Development*, vol. 48, 3, p. 44.

III.3. *La existencia de importantes contradicciones entre las diferentes transiciones que se pretenden impulsar*

La agenda del «buen gobierno» (democracia y derechos humanos) ha inundado el discurso oficial del «complejo de la paz liberal», ocupando un lugar central en la actual estrategia de intervención. Sin embargo, en las páginas siguientes se recogen algunas de sus contradicciones internas:

a) Los peligros del actual modelo de transición de seguridad

Anteriormente se ha señalado cómo el modelo hegemónico de intervención busca llevar a cabo una transición de seguridad que pretende acabar con la violencia armada y reconstruir el Estado, en especial, en su vertiente de seguridad (PDDR de los combatientes, reforma del ejército y del sector policial, etc.). El problema es que los objetivos que se buscan y algunas de las políticas y medidas que se adoptan, pueden entrar en contradicción con la agenda del «buen gobierno».

— *El predominio de las soluciones militares*

Aunque se define como multidimensional, la respuesta internacional se ha centrado en una intervención militar, a corto plazo y volcada en la fase de estabilización. Busca, sobre todo, eliminar la violencia armada (paz negativa) y dedica muchos menos recursos a atajar las causas que han generado dicha violencia (paz positiva). Un modelo sobre el que han surgido muy diversas críticas.

Unas apuntan al predominio de lo militar en la respuesta internacional. Primero, se resalta la desproporción de esfuerzos dedicados al despliegue de fuerza armada (misiones de paz, intervenciones militares), en lugar de apostar de forma más decidida por mejorar los mecanismos internacionales de «alerta temprana», prevención o resolución pacífica de los conflictos, etc. En este sentido, se denuncian los peligros de esa creciente «militarización» ya que, por un lado, flexibiliza la prohibición absoluta del recurso a la gue-

rra (recogida en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas) y, por otro, abre la puerta a intervenciones geopolíticas encubiertas. Aunque los casos más llamativos son los de Kosovo o Afganistán, el continente africano también ha sido testigo de ese tipo de intervenciones: la de Nigeria (y el ECOMOG) en Liberia, las de Francia en Ruanda o Costa de Marfil. En segundo lugar, se cuestiona el predominio del componente militar en las propias misiones y la enorme desproporción de recursos (personales y materiales) que se destinan al mismo respecto, por ejemplo, al personal civil. Así, por ejemplo, en Somalia, el por entonces Secretario General Adjunto para la asistencia humanitaria, Jan Eliasson, denunciaba que la proporción entre el gasto humanitario y el militar había sido de 1 a 10 dólares⁴⁵. Otro aspecto problemático han sido las crecientes denuncias de violaciones y abusos contra la población civil por parte tanto del componente militar como civil de las misiones. Diversos informes han denunciado casos de violencia sexual contra mujeres en países como Sierra Leona o RDC. Y, hasta ahora, las medidas adoptadas por NN UU para castigar a quienes han cometido esas violaciones de DD HH han sido claramente insatisfactorias. La tónica es la impunidad en gran parte por la negativa de los Estados de donde son nacionales los supuestos perpetradores de perseguir esos delitos. Esa impunidad pone en cuestión, en mi opinión, el discurso oficial de DD HH y democracia y resta legitimidad a las misiones de paz.

— *El predominio del modelo de acuerdo de paz de «poder compartido»*

Aunque algunas guerras civiles africanas han finalizado con la victoria de una de las dos partes (Angola, Ruanda), en la inmensa mayoría se ha intentado una negociación entre las facciones armadas, normalmente a través de los denominados «acuerdos de poder compartido». Acuerdos en los que, a cambio de que abandonen las armas, se intenta asegurar a los líderes político-militares algún grado (mayor o menor) de participación posterior en el gobierno durante la transición política. Solución que se planteó tanto a princi-

⁴⁵ Citado en I. Ruiz-Giménez (2003), *op. cit.*, p. 93.

pios de los noventa (Angola, Mozambique, Liberia, Ruanda y Sierra Leona) como en la actualidad en Costa de Marfil ⁴⁶, RDC ⁴⁷, Sierra Leona ⁴⁸, Somalia ⁴⁹ o en Sur Sudán ⁵⁰.

La preferencia internacional por este tipo de acuerdos de paz puede deberse a varios factores: primero, la creencia de que es la mejor manera de convencer a los actores armados para que abandonen la violencia; segundo, el intento de evitar situaciones donde el «ganador se lo lleva todo» y pueda descarriar el proceso de paz. Como sucedió en Angola cuando la derrota de Savimbi, líder de la UNITA en las elecciones de 1992, le llevó a reanudar el conflicto armado hasta su muerte en 2002. Una tercera explicación puede ser que se considere a dichos líderes como representantes políticos legítimos, lo que sería contradictorio con su «construcción» como meros criminales y delincuentes.

Desde una perspectiva democrática, sin embargo, la fórmula «todos en uno» plantea ciertos interrogantes. En primer lugar, tiende a reforzar el protagonismo político de los actores armados que obtienen reconocimiento político tanto internacional como localmente. De hecho se destinan cantidades considerables de recursos (dinero, presión diplomática, formación) para transformarlos en partidos políticos y para que puedan participar en el gobierno transitorio y concurrir a las elecciones ⁵¹. Se piensa que así se asegura no sólo su desmilitarización sino el éxito de las elecciones posterior-

⁴⁶ Por ejemplo, los acuerdos de Linas-Marcoussi de enero de 2003.

⁴⁷ Desde el acuerdo de Lusaka de 1999 a los de Pretoria y Luanda de 2002.

⁴⁸ El acuerdo de Abidján de 1996 o el de Lomé de 1999.

⁴⁹ El anterior Gobierno Federal de Transición presidido de Yusuf Almed o el actual apoyo internacional a la «Alianza para la restauración de la paz y contra el terrorismo», ambos formados por los principales señores de la guerra del sur del país.

⁵⁰ El Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno de Sudán y el *Sudánese People's Liberation* de 2005.

⁵¹ Durante el proceso de paz mozambiqueño, se prometió a la Renamo alrededor de 20-32 millones de dólares para inducirle a firmar el acuerdo de Roma, citado en E. Soderberg (2004), «The Quest for Legitimacy. The Transformation of Rebel Groups to Political Parties in Civil War Peace Processes. A Comparative Study of Renamo in Mozambique and RUF in Sierra Leone», comunicación presentada en el 45 Congreso de la International Studies Association, p. 19.

res y, por tanto, que se promueve el final de la guerra y la democratización⁵².

Dicha fórmula plantea, no obstante, ciertos problemas. Por un lado, puede ser percibida como cierta recompensa a la opción armada. Algunos autores sugieren que algunos actores pueden utilizarla (incluso en sus formas más extremas) como medio para sentarse a la mesa de negociaciones y obtener «incentivos» económicos y/o puestos de poder en el régimen postconflicto⁵³. Por otro lado, está el problema de la legitimidad política y social que realmente tienen dichos líderes militares. Aunque es evidente que es necesario negociar con quien ejerce la violencia, es importante que el «Complejo de Paz Liberal» se pregunte en cada caso concreto: ¿a quién representan los *señores de la guerra*?, ¿cuál es su grado real de legitimidad y representatividad dentro de la sociedad, más allá de la adquirida por la violencia o represión?, ¿deben ser los únicos protagonistas del proceso de reconstrucción estatal y de la rehabilitación de la sociedad? Son interrogantes importantes que deberían servir para replantearse la conveniencia de aplicar de forma universal el modelo de «acuerdo de poder compartido».

En segundo lugar, este tipo de acuerdos refuerza un enfoque *top-down* de resolución de conflictos, al centrarse en el cese de hostilidades entre los actores armados. Un enfoque muy criticado a principios de los noventa por lo que surgían nuevos discursos que abogaban por dar protagonismo a los actores locales no armados (modelos «*bottom-up*» o *grassroot* de resolución de conflictos), incluidas las mujeres (resolución 1325 de NN UU). La fórmula «todos en uno» refuerza, por el contrario, el protagonismo político de los *señores de la guerra* durante la negociación del acuerdo de paz y toda la transición política en la que suelen obtener los principales

⁵² T. Lyons (2002): «The Role of Post-Settlement Elections», en S. J. Stedman *et al.*, *Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p. 228.

⁵³ K. Vlassenroot y T. Raeymakers (2007): «¿El retorno del leopardo? Patrimonialismo y crisis post-transición en la RDC», *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, vol. 6, p. 2, www.relacionesinternacionales.info. Véase también A. Mehler y D. Tull (2006): «The Hidden Cost of Power-sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa», *African Affairs*, vol. 104, núm. 416.

cargos del Estado y partir con ventaja en las elecciones. Se consolidan como los principales protagonistas políticos marginando a otros actores: partidos políticos no violentos, defensores de los derechos humanos, grupos de mujeres, autoridades tradicionales, etc.

Otro importante aspecto a tener en cuenta son las dificultades que plantean conciliar esta fórmula con el creciente compromiso internacional de luchar contra la impunidad y juzgar a los responsables de los crímenes de guerra y contra la humanidad producidos durante los conflictos.

Como se mencionó anteriormente, la actual estrategia de intervención contempla una dimensión de justicia y reconciliación y de apoyo a la llamada justicia transaccional. Se creaban Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* para los casos de Ruanda y Sierra Leona); el Tribunal Penal Internacional abría investigaciones en los casos de la RDC, Sudán o Uganda, se apoyaba la labor contra la impunidad de tribunales nacionales o comisiones de la verdad (Ruanda, Sudáfrica, Sierra Leona, etc.).

A pesar de dichos avances, muchos acuerdos de «poder-compartido» contemplan la amnistía y «olvido» de los terribles historiales de violaciones de DD HH de sus protagonistas. Así habría ocurrido en Angola, Mozambique, Ruanda ⁵⁴, Sierra Leona ⁵⁵, Sur Sudán, etc. Ello explicaría, según algunos autores, que ciertos líderes militares hayan tratado de asegurarse un lugar en las nuevas estructuras políticas y militares con el fin de evitar ser perseguidos judicialmente por actos cometidos durante la guerra ⁵⁶. Desde una agenda de «buen gobierno y derechos humanos», ¿debe admitirse la impunidad de esos líderes a cambio de la paz?

⁵⁴ Tanto en los Acuerdos de Arusha de 1993 como tras la victoria del Frente Patriótico Rwandés —RUF— respecto a las violaciones de DD HH cometidas por este último. Sobre ello, véase, por ejemplo, F. Reyntjens (2006): «Post-1994 Politics in Rwanda: Problematising “liberation” and “democratization”», *Third World Quarterly*, vol. 17:6, pp. 1.103-1.117.

⁵⁵ Donde en los Acuerdos de Paz de Adidjan (1996) o Lomé (1999), se concede una amnistía completa por las atrocidades cometidas durante la guerra. Véase, por ejemplo, Yusuf Bangura (2000): «Strategic Policy Failure and Governance in Sierra Leona», *The Journal of Modern African Studies*, vol. 38:4, p. 565.

⁵⁶ K. Vlassenroot y T. Raeymakers (2007), *op. cit.*, p. 3.

Por otro lado, estos avances en el ámbito de la justicia transaccional parecen aplicarse sólo contra quienes salen derrotados del conflicto (o del proceso de paz). Es el caso de la RDC, donde a algunos líderes políticos-militares se les acepta como dirigentes del nuevo ejército o se les ofrecen puestos en el gobierno de unidad nacional y otros son tratados como criminales de guerra (y perseguidos por el Tribunal Penal Internacional) cuando presentan todos ellos terribles historiales de violaciones de derechos humanos. Esa selectividad, además de restar legitimidad a la acción de la justicia internacional, contribuye poco a la consolidación de la paz al reformar ciclos de violencia y venganza.

Como denuncian los movimientos de DD HH, la lucha contra la impunidad y la justicia son prerequisites esenciales para la paz y la consolidación de la democracia en las sociedades *war-torn*. En palabras de una congoleña: ¿qué clase de paz tendrá la RDC si los hombres que han violado y asesinado mujeres se sientan ahora en el gobierno?⁵⁷. O dicho de otra manera, ¿qué futuro tiene un país gobernado por *señores de la guerra*?, ¿no se favorece que resurjan regímenes autoritarios y neopatrimoniales como los que hubo durante la Guerra Fría?, ¿se acaba de esta forma con la economía política de la guerra?, etc. Por el contrario, parece que se refuerza la posición política de los *señores de la guerra* que siguen dedicados a la «guerra por los recursos». Tras la fachada del Estado reconstruido, reproducen un neopatrimonialismo nuevamente estatal, así como prácticas autoritarias y excluyentes con amplios sectores de la población. Así habría ocurrido, por ejemplo, en Liberia. Tras su victoria en las elecciones de 1997, Charles Taylor perpetuó a la sombra del nuevo Estado su control de los circuitos económicos vinculados a la explotación de los diamantes, madera, minerales, etc., en su propio país o en países vecinos (Sierra Leona, Costa de Marfil). En la medida en que, desde la comunidad internacional, no se actuó de forma dedicada contra dicho «complejo político emergente», e incluso se le dotó del prestigio que otorga el reconocimiento estatal, se contribuyó a la reanudación de la guerra civil en el año 1998.

⁵⁷ Citada en S. Naraghi-Anderlini (2005): «Women and Peace through Justice», *Development*, núm. 48:3, p. 103.

Algo parecido podría ocurrir con el actual proceso de paz en la RDC.

En definitiva, los acuerdos de poder compartido desvelan cómo el trabajo de construcción de la paz no es neutro, apolítico, de naturaleza meramente técnico. Al contrario, influyen de forma determinante en las relaciones de poder de las sociedades *war-torn* y en el tipo de régimen político que surge del proceso de paz. Influye en que adquiera un carácter más o menos incluyente, o en que mantengan (o no) prácticas depredadoras y se reproduzcan (o no) los agravios que en el pasado habían generado la violencia armada.

— *El predominio de la dimensión de seguridad*

Aunque el modelo dominante de reconstrucción postconflicto se autodefine como multidimensional, existe una evidente primacía de las dimensiones de seguridad-militar y político-constitucional a las que se destinan muchos más fondos que a otras dimensiones. Entre los factores que pueden explicar dicha tendencia se encuentran los siguientes:

En primer lugar, no cabe duda que la paz (como ausencia de violencia) y la seguridad son condiciones *sine qua non* para una adecuada reconstrucción política, socioeconómica y cultural. Consolidar la paz requiere, sin duda, reducir los incentivos de la violencia a través de altos el fuego efectivos, «pacto entre combatientes» y adecuados PDDR de los combatientes. Segundo, el «complejo de paz liberal» suele tener prisa y presiona para que el proceso de paz finalice cuanto antes por lo que, en general, «la avalancha de ayuda» se produce en los dos primeros años. En dicho periodo las actividades más urgentes suelen estar vinculadas a la dimensión de seguridad: primero, conseguir el cese de las hostilidades, segundo, desarmar, desmovilizar y reintegrar a los combatientes y reformar las estructuras de seguridad del Estado, y tercero, celebrar rápidamente elecciones. Se considera entonces el conflicto resuelto y que la misión de paz puede abandonar el país (salvo pequeños contingentes más simbólicos). Un tercer factor es el nuevo discurso de seguridad de la AOD para el que es importante que los Estados fallidos reconstruyan sus estructuras de seguridad y su capacidad de control de población y territorio. Con ello, se pretende que tengan

una mayor capacidad para luchar mejor contra el terrorismo internacional, impedir el paso de los flujos migratorios, evitar la salida de su población, etcétera.

Sin embargo, el predominio de la dimensión de seguridad está sujeto a importantes controversias. En primer lugar, por su impacto en la propia agenda de «buen gobierno» y en la consolidación de la democracia. Se reconstruyen las estructuras militares y de seguridad de unos órdenes estatales que, en el pasado en muchos casos, no hubieran dado seguridad y bienestar para sus poblaciones. Aunque se intenta su reforma, las nuevas estructuras siguen formadas en su mayoría por los cuadros de los antiguos regímenes autoritarios y represores o por los integrantes de las facciones armadas, muchos de ellos con terribles historiales en contra de DD HH. A pesar de ello, se destinan muchos más fondos para que adquieran sistemas de control efectivo sobre la población que para educación en DD HH. La reconstrucción de la dimensión de seguridad del orden estatal *per se* no contribuye a la protección de la población ni a la consolidación de la democracia y puede ser, por el contrario, contraproducente. Por ejemplo, en la RDC se ha impulsado la incorporación de los líderes militares al nuevo ejército que, en estos momentos, según Amnistía Internacional, es el principal perpetrado de violaciones de DD HH y, por consiguiente, generador de inestabilidad política⁵⁸.

Una segunda crítica incide en la tendencia del «complejo de paz liberal» a igualar el cese de hostilidades con la resolución del conflicto y abandonar entonces el país, lo cual suele tener efectos desestabilizadores. En primer lugar, la avalancha de ayuda llega los dos primeros años cuando parece demostrado que los países receptores tienen (dados los destrozos causados por el conflicto) menos capacidad de absorción. Segundo, los programas de DDR son muy limitados temporalmente por lo que difícilmente pueden contribuir a la reintegración de los combatientes. En muchas ocasiones, a cambio de la entrega de armas, reciben algún breve curso de capacitación y una cantidad de dinero para que vuelvan a sus hogares. Hogares que muchas veces ya no existen o donde no tienen ninguna expectativa de futuro, lo que a muchos les lleva a la delincuencia o de

⁵⁸ Véanse sus informes sobre la RDC, www.amnesty.org.

nuevo a la lucha armada. Un estudio reciente muestra cómo, en algunos países postconflicto, han empeorado los indicadores de DD HH desde la firma de los acuerdos de paz⁵⁹.

Tercero, el predominio de la agenda de seguridad supone que se otorgue un diferente tratamiento a los perpetradores (líderes y combatientes) respecto a las víctimas de violaciones de DD HH durante la guerra (hombres y sobre todo mujeres y niños y niñas). Parece como si se retribuyese la violencia al destinarse más fondos a los primeros y muy escasos a la reparación de las segundas, así como para los esfuerzos de rehabilitación a largo plazo⁶⁰.

También resulta problemático, en cuarto y último lugar, el desequilibrio en el destino de los fondos de la reconstrucción. La mayoría se destinan a la fase de estabilización, la dimensión de seguridad y, sobre todo, a financiar la propia presencia internacional⁶¹. Muy pocos fondos se canalizan en las otras dos fases (reconciliación y consolidación) y en las demás dimensiones (socioeconómica, de género, psicosocial) cuando son esenciales para incidir y atajar los agravios políticos, sociales y económicos que generaron la violencia. Sin embargo, el complejo de paz liberal parece apostar por un concepto de paz negativa (entendida como mera ausencia de violencia armada). Muestra una escasa voluntad política de actuar sobre las causas estructurales, internas y externas del conflicto para así buscar una paz positiva, esto es, más justa y duradera.

b) Las contradicciones relacionadas con la propia transición política

Junto a la transición de seguridad, el «complejo de paz liberal» pone atención en la liberalización política, en especial, en la celebración de elecciones y la reforma de la constitución, las estruc-

⁵⁹ A. Surhke y J. M. Buckmaster (2005): «Aid, Growth and Peace: A Comparative Analysis», CMI Working Paper, p. 13 (www.cmi.no/publications).

⁶⁰ S. Naraghi-Anderlini (2005): *op. cit.*, p. 108.

⁶¹ Según un informe de Action Aid, el 60% de la ayuda es ayuda fantasma y se destina al pago de los sueldos, dietas, viajes del personal «expatriado», algo que también ocurre en la comunidad dedicada a la «construcción de la paz». Action Aid, *Real Aid. An Agenda for Making Aid Work*.

turas políticas del Estado y el sistema judicial. Aunque se ha escrito mucho sobre el impacto de la «agenda del buen gobierno» en los países africanos, dos son los aspectos que se quieren destacar aquí⁶²:

— *La imposición desde fuera de la democracia*

En los últimos años existe un creciente consenso en que la paz no puede importarse o imponerse desde fuera y que son necesarios enfoques *bottom-up* o *grassroot* de resolución de conflictos dado que, con frecuencia, las respuestas locales son más efectivas, baratas y sostenibles. No obstante, subsiste un excesivo protagonismo y liderazgo de los integrantes del «complejo de Paz Liberal» en el diseño y puesta en marcha de los programas de reconstrucción postbélica. En su inmensa mayoría, estos últimos son diseñados y puestos en marcha desde Nueva York, Washington o Bruselas. Se otorga, por el contrario, un papel marginal a los protagonistas locales. Diversos motivos podría explicarlo: primero, la creciente profesionalización de la «construcción de la paz» que se considera es tarea de «expertos», lo que favorece que se apliquen las mismas «recetas» en todos los casos. Como resalta Sudán Woodward: «sean los objetivos de prevención o de reconstrucción postconflicto, las políticas, modelos y enfoques son los mismos, sin que importe el tipo de orden interno que se está transformando o las tareas que ese particular Estado debe cumplir»⁶³. En segundo lugar, se suele percibir a estos «expertos» como *neutral deliverers of peacebuilding* y sus actuaciones como técnicas, neutras, apolíticas. Sin embargo, como se ha mencionado en otras partes de este libro, la reforma de las estructuras institucionales, políticas y económicas de un Estado no son cuestiones menores ni técnicas. Tienen, al contrario, un alto componente político al determinar en gran medida la correlación de fuerzas (los «ganadores» y «perdedores») no sólo del proceso de paz, sino también de la nueva correlación de relaciones políticas, económicas y sociales. De ahí la importancia, desde una perspecti-

⁶² Véase p. ej., Campos Serrano (ed.) (2006): *Ayuda. Mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*, Barcelona, Icaria.

⁶³ S. Woodward (2006), *op. cit.*, p. 19.

va democrática, de que quienes determinen dicha correlación sean los propios actores locales.

Un último motivo, pero no menos importante, es la existencia de cierta desconfianza hacia los actores africanos por una gran parte de los integrantes del «complejo de paz liberal». Desconfianza que deriva de diversos factores: primero, esa creciente profesionalización que, según diversos estudios, hace que los expertos crean tener más experiencia y conocimientos que los actores locales y, por tanto, muestren escasas habilidades para escuchar a estos últimos, incluso cuando tienen un escasísimo conocimiento de la realidad local⁶⁴. Segundo, la pervivencia en el imaginario de Occidente (que lidera el «complejo de paz liberal») de un problema de confianza en los *otros*, en este caso, los africanos y africanas unido a cierto grado de arrogancia moral (o paternalismo) por el cual *nosotros* sí sabríamos cómo solucionar los conflictos, la violencia, o determinar cuál es el mejor sistema político, social, económico⁶⁵. Aspecto que se refuerza por la pervivencia (y continua reproducción) de ciertas imágenes sobre los actores africanos. Se construye a sus elites políticas como criminales y a las sociedades como víctimas indefensas, pasivas, a la espera de que, desde fuera, vengan a salvarlas. Imágenes que continuamente reproducen los medios de comunicación occidentales (y también las campañas publicitarias de los actores de la cooperación al desarrollo) y que, además, se han visto muy reforzadas por la narrativa dominante de las nuevas «guerras». Y de esta forma, evidentemente no de forma explícita, se contribuye a legitimar la necesidad de un modelo «dirigido desde fuera».

En otros lugares ya se ha incidido en la importancia de reconstruir tales imágenes o descripciones de las sociedades africanas y de desvelar sus capacidades, recursos y estrategias. Aquí sólo se quiere resaltar que los diferentes grupos que las integran (movimientos

⁶⁴ J. Van Gennip (2005): «Post-conflict Reconstruction and Development», *Development*, vol. 48:3, p. 45.

⁶⁵ Ese problema del que hablaba Edward Said; véase, por ejemplo, E. Said (1978): *Orientalismo*, Nueva York, Pantheon Books [traducción castellana de María Luisa Fuentes, Madrid, Prodhufi, 1990].

sociales, de mujeres, líderes comunitarios, plataformas de líderes religiosos, autoridades «tradicionales», profesionales, etc.), casi nunca se quedan pasivos, esperando que alguien venga a salvarlos desde fuera⁶⁶.

Al contrario, emprenden diversas iniciativas de resolución pacífica del conflicto e intentan recomponer las relaciones sociales y políticas. En este sentido, el papel de redes de mujeres ha sido muy relevante en muchos conflictos (Somalia, Liberia, Sierra Leona, etc.). Más allá de afinidades étnicas o religiosas se han unido para exigir el fin de la violencia, presionando a sus familiares varones o a los líderes militares para que negocien la paz. Otra cosa son los mecanismos o recursos que dispongan para ello o su capacidad de influir en los procesos (internos e internacionales) que generan la violencia.

Desde una verdadera agenda de democracia y derechos humanos, es fundamental que dichos grupos se conviertan en los verdaderos protagonistas del proceso de paz y las tareas de reconstrucción. Con todo no debemos caer en una visión «angelical» de las poblaciones africanas (de la denominada «sociedad civil») ya que forman un colectivo heterogéneo con una gran diversidad de actores, intereses, agendas y que refleja, a su vez, diversas relaciones de poder (género, clase, etnia, edad, etc.).

En todo caso, y a pesar de ciertos avances detectados en los últimos tiempos (en Somalia, Sur Sudán), una de las grandes asignaturas pendientes de la comunidad «constructora de paz» es cómo transferir a los actores locales el liderazgo en el diseño e implantación de los programas de reconstrucción, esto es, cómo pasar de un modelo de intervención conducido desde el exterior a uno dirigido, impulsado y desarrollado por la población local. De lo contrario, estaríamos ante un intento de establecer la democracia a través de una benévola «autocracia extranjera»⁶⁷, que dejaría bastante que desear desde una perspectiva democrática.

⁶⁶ I. Ruiz-Giménez (2006): «La labor de la Universidad: desmontar tópicos sobre África, sus guerras y su subdesarrollo», en S. Arias y E. Molina, *Universidad y Cooperación al Desarrollo*, Cuadernos Solidarios, UAM.

⁶⁷ J. Van Gennip (2005), *op. cit.*, p. 59.

— *El predominio de un modelo de democracia de elites*

En el ámbito político, la actual apuesta del «complejo de paz liberal» consiste en promover un modelo de democracia representativa centrada en elecciones periódicas, cierto grado de pluralismo político y libertad de prensa. Sin embargo, los casos de Angola, Liberia, Mozambique (considerado este último el mayor «éxito» de transición hacia la paz en el continente) o Ruanda muestran cómo la transición política no desemboca necesariamente en democracia. Al contrario, puede derivar en un régimen político que, al igual que otros en el pasado, reproduce prácticas depredadoras y excluyentes y que no incluye a la mayoría de la población que sigue marginada políticamente⁶⁸.

En la medida en que el «complejo de paz liberal» tiende a sentirse satisfecho con el hecho de que celebren elecciones más o menos transparentes, no se potencian de forma adecuada mecanismos que aseguren que la población puede participar en el escenario político y, sobre todo, exigir responsabilidad a sus gobernantes por su actuación. Y de esta forma, en lugar de promover un gobierno democrático y transparente, se ha aceptado la reconstrucción de estructuras de poder basadas en la explotación y exclusión y no en la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

En mi opinión, dicha rendición de cuentas es uno de los grandes desafíos que, desde una perspectiva democrática, deben afrontar muchos regímenes africanos. Existen, sin embargo, importantes desincentivos: primero, la propia actitud del «complejo de paz liberal» que, por factores diversos (el modelo de democracia imperante, los intereses geoestratégicos de algunos de sus integrantes, etc.) acepta un modelo de democracia escasamente participativo (no muy diferente, sin embargo, al que existe en las democracias del Norte). Un segundo problema es la extroversión de muchos regímenes africanos que les hace ser más dependientes del exterior (AOD o los mercados internacionales de recursos naturales) y por tanto más

⁶⁸ Véase por ejemplo, S. Roque (2006): «Peacebuilding Process and Weaking Strategies in the Status of Angola, Guinea-Bissau y Mozambique: A Comparative Study», Working Paper, núm. 19, FRIDE.

preocupados en los donantes externos que en rendir cuentas a la población.

— *La escasa atención que se presta a los procesos de construcción y reconstrucción de las identidades*

Aunque la diferencia etnocultural no está en su origen, en muchos conflictos africanos se han producido diversos procesos de reconstrucción de las identidades étnicas o religiosas. Estas últimas han servido en ocasiones como un arma para perseguir fines políticos o materiales y para excluir (e incluso eliminar) a otros grupos sociales. A pesar de ello, muchas veces se presta poca atención al análisis de la naturaleza, dinámicas y procesos de reconstrucción de las identidades étnicas (y del propio pasado histórico de una sociedad) y del papel que juegan en el conflicto. Asimismo, no se incide suficientemente en aspectos como el desigual acceso a los recursos del Estado (y su acaparación) por diferentes grupos étnicos. Tampoco se tienen en cuenta de forma adecuada las diversas estrategias políticas que, durante la transición, llevan a cabo ciertas elites para continuar instrumentalizando las relaciones intergrupales en términos de inclusión o exclusión. Tal es el caso de Ruanda, donde el Frente Patriótico Ruandés ha instrumentalizado el «genocidio de 1994» para acaparar los puestos de poder en el país y excluir a la gran mayoría de la población tanto de origen hutu como tutsi⁶⁹. Por todo ello, la comunidad «constructora de paz» debería incidir más en las dimensiones psicosocial y de reconciliación y apoyar las iniciativas locales que apuestan por la convivencia multicultural. Puede, para ello, aprender de las múltiples y positivas experiencias de convivencia multicultural que existen en las sociedades africanas.

c) Las contradicciones entre la agenda del «buen gobierno» y la económica

Tal y como se ha mencionado en otras partes de este libro, una de las grandes contradicciones de la política oficial de la AOD

⁶⁹ O sobre Ruanda, F. Reyntjens (2006), *op. cit.*

es la inconsistencia entre la agenda del «buen gobierno» y la agenda económica del «complejo de paz liberal». Una contradicción que se agudiza en el caso de la ayuda destinada a la construcción de la paz y la reconstrucción de los Estados dados los desafíos a los que se enfrentan las sociedades que salen de un conflicto armado.

Se apuesta por un modelo económico neoliberal que promueve la transición a una economía de mercado a través de la liberalización del comercio, la inversión y la imposición de Planes de Ajuste Estructural. Agenda similar a la que se utilizó en la década de los ochenta y noventa y que no se debería olvidar, contribuyó de forma significativa a exacerbar las desigualdades políticas y sociales que desembocaron en muchos casos en la crisis del Estado y en el conflicto armado.

A pesar de ser la preferida de los donantes y los organismos internacionales, dicha agenda económica ha mostrado, en primer lugar, tener importantes impactos económicos. Así, la liberalización económica ha favorecido una mayor extroversión y dependencia externa en lugar de generar mercados interiores, desarrollo rural o seguridad alimentaria. Por su parte, la privatización de las empresas públicas ha favorecido a ciertas elites nacionales e internacionales frente a la población local (por ejemplo en Angola o Mozambique, etc.). La presencia internacional suele generar, a su vez, una importante subida de los precios de las viviendas, transportes, bienes de consumo. En segundo lugar, presenta importantes consecuencias sociales (deterioro de los servicios sociales, educación, sanidad, impacto de género, pérdida de empleo en el sector público, etc.). Asimismo, se promueve activamente el recorte o privatización de los servicios públicos, lo que provoca una fuga de cerebros (hacia la operación internacional o empresas u ONG nacionales e internacionales). Se debilitan así los intentos de extender (y mejorar la calidad de) dichos servicios públicos para que alcancen al conjunto de la población. Y de esta forma, se agudizan los agravios existentes y se debilita la legitimidad del Estado ante la población. Dicha agenda económica tiene, además, un enorme impacto en los programas de DDR de combatientes o de retorno de refugiados y desplazados internos (dada la presión para recortar el empleo público).

En suma, la agenda neoliberal no ha mostrado en general tener mucho éxito y menos en Estados que han salido de conflictos. Al contrario, algunos estudios señalan que, en algunos casos, desde el inicio del proceso de paz se ha producido un mayor deterioro de los indicadores de desarrollo humano⁷⁰. Se perpetúan así muchos de los agravios que llevaron a ciertos sectores sociales a participar de los contextos de violencia. Su exclusión social y económica, la falta de expectativas de futuro, termina traducándose, en ocasiones, en inestabilidad política y afectando negativamente a las transiciones de seguridad y política. De ahí que sólo menos del 50% de los procesos de paz sean exitosos.

En mi opinión, uno de los factores más importantes que pueden explicar ese fracaso es la escasa voluntad internacional para transformar y modificar los factores internaciones que están en la génesis de los conflictos. Desde el mantenimiento de esa agenda económica neoliberal, unas reglas de comercio internacional injustas, las políticas agrícolas proteccionistas del Norte, la carga de una deuda ya pagada, hasta el *olvido* de la dimensión internacional de la economía política de la guerra.

Como se ha señalado anteriormente, los «complejos político-emergentes» que operan en los contextos de violencia armada no están formados sólo por los señores de la guerra, sino también por actores regionales e internacionales: gobiernos vecinos, multinacionales, empresas de seguridad privada (mercenarios). Los gobiernos del Norte también participan de la violencia proporcionando apoyo a las élites africanas, a sus propias multinacionales o, siendo los principales países productores de armas.

Algunas redes trasnacionales (formadas por movimientos nacionales e internacionales de derechos humanos, ONG, etc.) presionan para que se actúe sobre todos los integrantes de los «complejos político-emergentes». Hasta ahora sólo se han conseguido algunas interesantes iniciativas: el proceso Kimberley (para controlar el origen de los diamantes e impedir su distribución comercial si provienen de zonas de conflicto), el Tratado de Ottawa (sobre minas antipersonales), así como se lucha por un tratado que prohíba el

⁷⁰ A. Surhke y J. M. Buckmaster (2005), *op. cit.*

comercio de armas ligeras. Tratado que tiene la oposición de los países más poderosos, quienes paradójicamente son los principales productores de armas y los principales donantes de la ayuda para la «construcción de la paz».

Otras iniciativas han sido la elaboración de normas internacionales sobre mercenarios, sobre la responsabilidad social corporativa de las multinacionales, la campaña «hagan público lo que pagan», etc. Sin embargo, en general, dichas iniciativas se quedan en normas autorreguladoras sin una verdadera fuerza coercitiva. El principal obstáculo es la propia oposición de los países más poderosos (en especial los occidentales) a actuar de forma efectiva sobre los aspectos «internacionalizados» de los conflictos y conseguir así transformar las redes de la economía política de la guerra en una economía de paz que revierta en las poblaciones.

IV. CONCLUSIONES

En estas páginas se ha intentado mostrar algunos de los desafíos que afronta la comunidad «constructora de paz» en su creciente labor en la resolución de los conflictos internos y la reconstrucción de los Estados fallidos. Desafíos que derivan, primero, de una escasa comprensión de la génesis de la violencia armada en el continente africano, segundo, del intento de aplicar una receta universal, la triple transición mencionada que presenta importantes contradicciones internas y que no parece el mejor camino para la consolidación de la democracia y los derechos humanos en el continente.

Los programas de reconstrucción postbélica deben tener un verdadero enfoque holístico que tenga en cuenta las complejidades únicas de cada conflicto, y que busque reconstruir un tipo de Estado que realmente provea seguridad, protección y bienestar a la población. Para lo cual es necesario actuar no sólo sobre los factores internos (prácticas depredadoras y excluyentes por parte de los «complejos político emergentes», procesos de exclusión social y políticas, reconstrucción de identidades étnicas en términos de exclusión). La «responsabilidad de proteger» de la Comunidad Internacional también se extiende a actuar sobre los factores internacio-

nales que participan en la génesis de la violencia y que hace que el sistema internacional siga siendo profundamente injusto y antidemocrático. Es necesario que se transforme para que el bienestar de unos pocos países no se asiente (entre otros factores) en la explotación de otras sociedades, en este caso a través de la economía política de la guerra. Finalmente, tiene que darse un protagonismo real a las africanas y africanos para que sean los verdaderos protagonistas de los procesos de reconstrucción de sus sociedades y de transformación hacia otros mundos posibles y mejores dentro y fuera de sus fronteras...

4. LA SOCIEDAD CIVIL AFRICANA Y SU INFLUENCIA EN LOS COMPROMISOS MUNDIALES Y NACIONALES

PAUL SAMANGASSOU *

El surgimiento de las llamadas «organizaciones de la sociedad civil» en África Subsahariana puede situarse al principio de los años noventa, época marcada por el «Viento del Este», testigo del hundimiento del comunismo, de la caída del muro de Berlín y del discurso de La Baule del presidente Mitterrand. Entonces un viento democratizador sopló sobre África, trastornando los órdenes establecidos desde las independencias y los políticos que vergonzosamente se aprovechaban del sistema empezaron a temer por ellos mismos.

Las opiniones públicas occidentales y las organizaciones de solidaridad internacional empezaron a pedir cuentas a sus dirigentes, y presionaron al G8 para influenciar la apertura política en África.

Pero el «Viento del Este» provocó sobre todo el hundimiento de los partidos únicos, que habían florecido después de las independencias. La apertura fue beneficiosa para los nuevos partidos, que aprovecharon esta brecha para introducirse en los debates y buscar la conquista del poder, a menudo mediante la violencia (Camerún, República Centroafricana...) o conferencias nacionales (Benín, Congo...).

Los partidos políticos en el poder tuvieron que adaptarse a la nueva configuración sociopolítica. Emergieron movimientos de resistencia y si en algunos países los poderes existentes fueron derrotados (como fue el caso en los dos Congos, en Benín, en República Centroafricana...), en otros se consolidaron (Camerún, Togo, Gabón...), logrando a la vez mantenerse en el poder y reforzar sus

* Director de Cáritas-Camerún.

apoyos. Esto fue posible gracias a tres métodos: la descalificación de los adversarios políticos, la corrupción y la compra de conciencias de los líderes y la institucionalización del fraude electoral.

A lo largo del tiempo los partidos políticos —creados más para asegurar la supervivencia de líderes políticos (que se sentían injustamente apartados del poder) que por una voluntad de cambio— se debilitaron. En efecto, los que habían accedido al poder tuvieron que enfrentarse a su realidad y a la inmensidad de necesidades básicas de una población pauperizada.

Pero los años noventa también corresponden, en la mayoría de los países, a un período de crisis económica. Y, como es bien sabido, en la mayoría de nuestros países el nivel de vida, la tasa de escolarización, el nivel de vulnerabilidad a las enfermedades o la esperanza de vida en 2006 son muy similares a los de los años sesenta. Tras haber pedido préstamos astronómicos, con tasas supuestamente concesionales, para proyectos prestigiosos cuya rentabilidad fue nula los países africanos no pudieron satisfacer las necesidades básicas de sus poblaciones. Sin embargo, tenían que pagar la deuda acumulada, que seguía comprometiendo la existencia del país. Los Planes de Ajuste Estructural (PAE) acabaron dejando inoperantes unas economías ya debilitadas. Los Estados no tuvieron otra opción que la de retirarse de sectores tan importantes como pueden ser los de la educación, la salud o las infraestructuras.

Frente al paro de los jóvenes licenciados, cada vez más numerosos, frente a la caída drástica de recursos financieros, obtenidos gracias a las materias primas y cuyos precios eran rebajados en el mercado mundial, frente a una oposición fragilizada y descalificada, frente a comunidades apartadas de las decisiones cuya existencia y la de sus hijos es incierta, frente a un Parlamento a órdenes del poder ejecutivo, un espacio se había quedado vacante: asociaciones, sindicatos, grupos de presión, activistas y grupos religiosos ocuparon poco a poco este espacio para seguir luchando por la supervivencia.

Fue realmente a partir de los años noventa cuando la sociedad civil emprendió el despliegue de sus capacidades de movilización e influencia sobre las acciones de los gobiernos y de las agencias financiadoras. Fue también durante estos años de presión cuando las

ONG empezaron a considerarse como un conjunto con intereses compartidos. En efecto, al margen del debilitamiento de los partidos políticos y de su descalificación por parte de los partidos únicos, una clase de hombres y mujeres con educación, relativamente independiente de la función pública y enfrentada a la pobreza cotidiana, empezó a elevar su voz abordando de forma pública cuestiones sociales, interpelando políticos, proponiendo una manera distinta de gestionar los asuntos públicos y reclamando una mayor transparencia y la imperiosa necesidad de rendir cuentas a los ciudadanos.

A lo largo de los años, estas personas y sus organizaciones aseguraron la formación y el acompañamiento de las comunidades, ganando así cierta legitimidad que les permitía hablar con los políticos de los problemas sociales. Los Programas Estratégicos de Reducción de la Pobreza (PRSP, en sus siglas inglesas) y las medidas de desendeudamiento de las agencias financiadoras tanto bilaterales como multilaterales, favorecieron el surgimiento de un mayor número de organizaciones, generalizando el concepto de sociedad civil y otorgándole cierto poder de representación.

Tras desarrollar destrezas técnicas muy precisas sobre cuestiones de reducción de la pobreza, de lucha contra la corrupción, de defensa de los derechos humanos y del ciudadano, de lucha contra el sida y otras enfermedades endémicas, de alfabetización, de educación, de formación de los productores, de energía hidráulica, etc., las organizaciones de la sociedad civil eran capaces de hablar el mismo idioma que los expertos nacionales e internacionales. Su perfecto conocimiento del terreno era una ventaja suplementaria que no dudaban en utilizar para ganar prestigio.

SOCIEDAD CIVIL Y OPINIÓN PÚBLICA

Aquella sociedad civil (cuya irrupción se ha descrito con anterioridad) actúa como opinión pública. En efecto, las poblaciones africanas, en su inmensa mayoría, han dejado de movilizarse anestesiadas por dos décadas de dictaduras más o menos suaves; violentadas cada vez que se han atrevido a reivindicar sus derechos fundamenta-

les; desposeídas del consuelo de sancionar a sus verdugos mediante el sufragio universal pues las elecciones suelen estar marcadas por el fraude en numerosos países. Las poblaciones adoptan una actitud pasiva, convencidas de que el precio del cambio es demasiado alto como para morir por él. Los grupos étnicos, a menudo divididos por los políticos, se enfrentan unos y otros en función de su proximidad con los líderes del momento. Por consiguiente, falta una verdadera opinión pública, capaz de influenciar las decisiones políticas o económicas que comprometen la vida de las poblaciones. En este contexto las ONG se convierten en portavoz de las poblaciones.

SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN EN LOS DEBATES PÚBLICOS

El mérito de las ONG es aún mayor dada la difícil participación en los debates públicos en África. Los parlamentos, encargados del control de la acción del gobierno, suelen ser unipartidistas y aun cuando se manifiesta una oposición, el principio del «juego democrático» impide al parlamento expresar de manera contundente su punto de vista. En su mayoría los medios de comunicación están controlados por los gobiernos, quienes manejan la información y la utilizan con fines políticos. Las grandes orientaciones políticas se toman a la vez bajo el mando de las agencias financiadoras y de regateos políticos, por eso numerosas decisiones escapan a la lógica del ciudadano ordinario.

En este contexto resulta difícil participar en los debates públicos y contribuir a la construcción concertada de una sociedad justa y equitativa. En referencia a la experiencia del Camerún, se puede decir que la sociedad civil tuvo una acción significativa por primera vez cuando se realizó la encuesta sobre la pobreza, antes de la redacción del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza. En aquel momento era embrionaria e incipiente, poco organizada, sin perspectiva y poco consultada. El tema era nuevo y en todo caso no se le pedía ni su punto de vista ni sus recomendaciones, sino sólo su participación en una encuesta cuyos métodos eran cuestionables.

Pero progresivamente distintos intentos de asociación emergieron: por afinidad, por sectores de actividad, por azar tras una reunión, en torno a cuestiones de interés general. Poco a poco, gracias a sesiones de formación y a una red de asociaciones en el mundo (sobre todo en Occidente), las ONG se volvieron expertas en temas muy específicos. Así se crearon y se pusieron en marcha organizaciones y redes especializadas en varios temas: derechos humanos, corrupción, medio ambiente, sida, problema de la deuda, lucha contra la pobreza, seguimiento presupuestario, privatizaciones, petróleo, coste de la vida...

Esta nueva experiencia técnica, percibida por los funcionarios como ilegítima, pero apoyada por las ONG internacionales y los actores del desarrollo (que veían en ella una posibilidad de forzar una mayor prudencia política en la gestión), empezó a dar a la sociedad civil un sitio en la mesa de negociaciones, y le abrió paso a la participación y a la toma de decisiones (aunque sin mayores efectos).

En Níger, por ejemplo, dicha experiencia técnica y la influencia efectiva de las ONG sobre las comunidades lograron hacer retroceder a un Estado «todopoderoso» sobre temas tan fundamentales como pueden ser el IVA o la reducción de los precios de los productos de primera necesidad. En Zambia, por ejemplo, la Comisión de Justicia y Paz participa, junto con otros, en la elaboración y el seguimiento de la ejecución del presupuesto público.

La sociedad civil se ha introducido cada vez más en las cancillerías, en las agencias financiadoras y las cooperaciones bilaterales, en las administraciones, en los parlamentos, con los actores del desarrollo, en las comunidades. Abarcan cuestiones sociales y cuestiones económicas: educación, salud, derechos humanos, descentralización, gobernanza, rendición de cuentas, transparencia en la gestión del patrimonio, participación en la toma de decisiones...

A NIVEL INTERNACIONAL

Durante años los gobiernos en África tuvieron como únicos interlocutores sus homólogos y las agencias financiadoras. Tras el fracaso

de las estrategias impuestas por estas últimas, en especial los Planes de Ajuste Estructural, y frente a la degradación del nivel de vida de las poblaciones, las ONG se involucraron en temas muy específicos de economía internacional y no dudaron en poner en tela de juicio las prescripciones económicas del FMI y del Banco Mundial.

Aquí hay que subrayar que la sociedad civil africana tiene representantes de peso que tienen cierta audiencia en la escena internacional. En 1999, en Colonia, durante el G8, los representantes de la sociedad civil africana se unieron a la sociedad civil europea para pedir la cancelación de la deuda de los países del tercer mundo. Esta gran movilización, liderada por Jubilee 2000 y apoyada por las Iglesias y numerosas personalidades, fue decisiva para la consolidación de la legitimidad de la sociedad civil africana.

Las discusiones en el seno de la OMC también cuentan con la participación de organizaciones de la sociedad civil africana, quienes preparan encuentros con políticos y siguen la evolución de las charlas. Ocurre lo mismo en el marco de los Acuerdos de Cotonou con la Unión Europea, donde las ONG hacen valer su experiencia.

En Camerún, en Zambia, en Tanzania, en Nigeria o en otras partes, la sociedad civil participa en los distintos debates que comprometen la vida de sus países a nivel internacional. El Foro Social Mundial (FSM) ofrece una buena representación de este activismo. En otros foros de influencia (la Unión Africana, la NEPAD...) las acciones se diversifican: interpelación, análisis crítico de las decisiones y de las estrategias impuestas por las agencias financiadoras internacionales (IFI-PAS, PAS-R, CSLP...).

LA LEGITIMIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil africana se enfrenta con un problema de legitimidad que se evidencia en reuniones y encuentros con políticos, dado que ellos obtienen su poder y su legitimidad del sufragio universal o de su nominación y se consideran los únicos investidos con el poder de decidir lo que le conviene al pueblo. Han perdido la costumbre de hacerle parte de las grandes decisiones, justificándolo por el analfabetismo de la población. Por consiguiente, los políticos

niegan la competencia de la sociedad civil en ciertos ámbitos y así justifican el hecho de apartarla de las decisiones.

Si bien es verdad que ciertas personas poco recomendables suelen traer confusión, invitándose en los debates sin justificar una base real de acción, las ONG pueden presumir de los resultados que obtienen en su trabajo cotidiano, de los cambios que inducen y del reconocimiento de las poblaciones que van fortaleciéndose.

Curioso fenómeno, los poderes públicos y las administraciones también acaban reconociendo cierta legitimidad a las ONG, pero *a posteriori*. Eso después de que las agencias financiadoras les hayan reconocido como interlocutores válidos. Así, por ejemplo, en Camerún las agencias financiadoras impusieron al gobierno que asociara a las ONG a la gestión de los recursos liberados por la cancelación de la deuda.

LAS VENTAJAS DE LA SOCIEDAD CIVIL AFRICANA

La sociedad civil africana goza de una gran proximidad *con las organizaciones del Norte*. Los medios de comunicación se generalizan cada vez más y facilitan los intercambios de informaciones y de experiencia. Esta relación entre ONG permite alcanzar resultados y aumenta la influencia de las organizaciones de la sociedad civil del Sur. Los poderes públicos de ambos lados se encuentran ante una red consolidada y es seguro que existen progresos tímidos pero tangibles en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Se destaca una intensa actividad *entre las redes de organizaciones en África*: organizaciones zambianas, guineanas o surafricanas son invitadas con frecuencia por organizaciones de Camerún, de Chad o de Malí para transmitir su *savoir-faire*.

La dimensión militante se está afirmando en el seno de las redes de organizaciones en África. También hay más personas con mucha convicción involucradas en las ONG y en asociaciones sin ánimo de lucro.

Las ONG desarrollan grandes capacidades de movilización. Cabe destacar que en Camerún la movilización ciudadana contra de la importación de pollos congelados tuvo un gran éxito. También se

puede evocar el foro alternativo de los pobres, organizado en Malí durante la cumbre del G8 en julio de 2006 en San Petersburgo.

LAS CARENCIAS DE LA SOCIEDAD CIVIL AFRICANA

La sociedad civil africana sufre ciertas carencias. Ya se ha evocado *el déficit de legitimidad*.

También padece de un *déficit de cualificaciones y competencias técnicas*. Cabe destacar que a menudo actores de la sociedad civil se comprometen en acciones y programas sin preparación previa, solo armados de buena voluntad. Por consiguiente los éxitos tardan en llegar.

Donde más se hacen sentir los déficit es en el ámbito de la incidencia política y del *lobbying*; técnicas que se utilizan de manera escasa pero que, en teoría, son susceptibles de aumentar la eficacia de las ONG.

Asimismo, hay un déficit de reconocimiento por parte de la mayoría de las instituciones especializadas y de las agencias financiadoras.

Por último, se puede destacar un déficit de recursos humanos y financieros. Se trata de un número suficiente de hombres y mujeres, con calificaciones profesionales reconocidas, pero con recursos financieros insuficientes.

CONCLUSIÓN

A lo largo del tiempo la sociedad civil ha tomado una gran relevancia en África. Se ha introducido en espacios de manera irrevocable y los poderes públicos tienen que acomodarse a su presencia. A nivel internacional las instituciones financieras están atentas a sus reacciones.

Si bien esta dinámica sigue siendo débil, y la influencia de la sociedad civil a nivel tanto nacional como internacional no es la misma en todas partes, la tendencia general apunta hacia un buen potencial de progreso. Poco a poco el *partenariado* con ONG del Norte también se fortalece. Hay que esperar que traiga mejores resultados que el *partenariado* entre los Estados del Norte y los Estados africanos.

5. LAS MIGRACIONES AFRICANAS: SU IMPACTO EN EL DESARROLLO

ALIOU DIAO *

I. REFLEXIONES PRELIMINARES

Este breve capítulo comenzará contando una pequeña historia, una historia que ayudará seguramente a entender mejor lo que pasa en los países de origen de la migración y que provoca los actuales flujos que perturban nuestra quietud. Cuando se aborda el tema de la inmigración es preciso describir la situación en los lugares de origen, que representan las zonas de expulsión. La actualidad de los movimientos migratorios obliga a entender la sucesión de dramas y de sufrimientos que les caracterizan. Es preciso plantearse una serie de preguntas: ¿Qué es lo que obliga a los jóvenes procedentes de estos países a embarcarse en tales condiciones? ¿Cuáles son las condiciones de vida que reinan en las comunidades de origen? ¿Tiene o no la gente oportunidades para que pueda pensar quedarse en estos países? ¿Qué podemos hacer? Estas preguntas sólo pueden responderse contando una historia.

Pertenezco a la etnia Peul. Originariamente éramos pastores nómadas pero hoy en día somos sedentarios. Estoy ya cerca de los cuarenta y hace treinta años la vida en mi pueblo, situado a unos 600 kilómetros de la capital de Senegal, tenía un sentido particular. La emigración era un fenómeno desconocido y hasta mal visto. Las familias eran terratenientes y tenían mucho ganado, la lluvia era abundante. En aquella época, la agricultura daba de comer a los habitantes, cuyas necesidades se limitaban a sus ingresos. Cuando éra-

* Responsable del Área de Migraciones y Desarrollo. Fons Català de Cooperació al Desenvolupament.

mos adolescentes, pasábamos el día en los ríos que rodeaban el pueblo, lejos de la civilización, de las mercancías y de las idílicas imágenes de Occidente difundidas por los medios. Esta situación de normalidad social y económica duró hasta finales de los años setenta. Ya en 1973, una grave sequía devastó los países del Sahel. Esa fecha marcó el principio del declive de la agricultura, la instalación del hambre, la desaparición del ganado y el desarrollo del éxodo rural, las crisis alimenticias recurrentes, la desestabilización de las familias, etc. Al principio hubo un éxodo limitado de los jóvenes hacia las zonas rurales de la cuenca manisera (es decir, las regiones del centro y del norte de Senegal) que duró sólo unos meses y cuyos ingresos sólo permitían satisfacer las necesidades de comida de las familias. Puede decirse que las ambiciones de los jóvenes entonces se limitaban a la satisfacción de las necesidades familiares.

A principios de los años ochenta empezó el éxodo internacional de los jóvenes pues estas zonas de producción de maní no ofrecían ya oportunidades económicas y la agricultura entró en una crisis profunda generando una importante degradación del medio ambiente. No olvidemos que el cultivo del maní empobreció gravemente los suelos volviéndoles arenosos. La cuenca del maní del Senegal produce hoy en día sólo un cuarto de su capacidad de antaño. Paralelamente, en el escenario internacional se asistía a la emergencia de los planes de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial, que causaron directamente la supresión de las escasas subvenciones del Estado para los productos de consumo destinados a la importación, la desaparición de las administraciones públicas consideradas plétóricas, el cierre de las empresas poco competitivas, la acentuación de la degradación de los términos de intercambio, la caída del precio de los productos agrícolas de exportación y el insostenible peso de la deuda externa sobre las economías nacionales; en suma, la entrada de África en el juego desigual del comercio mundial.

La deuda simboliza hoy en día la mayor manifestación del desprecio del mundo occidental hacia los pueblos africanos. Tras siglos de servidumbre y de humillación de los africanos y de la explotación de sus riquezas, hoy es quizá Occidente quien debe algo a África y no al contrario. El servicio de la deuda, tal como lo subraya Aminata Traoré, «reduce nuestros recursos, hipoteca la soberanía

de nuestros Estados y penaliza a las poblaciones que no tienen la culpa, que no aprovecharon los créditos y que ni siquiera estaban al tanto de su existencia». Las oportunidades que tenían los jóvenes africanos de vivir en sus aldeas y barrios con sus ingresos en condiciones dignas disminuyen cada día más. Hay que recordar que incluso en las ciudades, la agricultura representó en algún momento la única fuente de ingresos para los jóvenes, víctimas del éxodo rural, que no encontraron otro remedio que trabajar de nuevo en las actividades agrícolas en las periferias de las grandes ciudades africanas donde tuvieron que vivir.

En el momento en que los africanos empezaban a establecerse en la economía mundial, perdieron la capacidad de producción de riqueza y de influencia sobre su propio comportamiento social. Las necesidades materiales han aumentado, los comportamientos socio-culturales han evolucionado con mayor rapidez que las capacidades de producción de riquezas. Como consecuencia, las aldeas africanas ya no son el lugar de producción y defensa de los valores culturales y de las formas de vida propias de las tradiciones culturales locales. La ola de la globalización y el imperialismo cultural occidental ha influido profundamente en los comportamientos sociales y en la vida social en general, y han generado un movimiento humano masivo desde las regiones pobres hacia las regiones más ricas del Sur y del Norte. Las aldeas ya no están aisladas del mundo tal como siguen pensando algunos nostálgicos del primitivismo étnico-antropológico. La población rural africana ya no vive en un mundo cerrado sino que son hombres y mujeres de este tiempo. Mientras que Occidente no haya entendido y asumido esta realidad, sus relaciones con África en todas sus formas, sean de ayuda humanitaria de emergencia o de cooperación al desarrollo, sólo producirán los efectos contrarios a los esperados. Es necesaria una nueva mirada sobre África y los africanos.

Recordemos la frustración de estos jóvenes turistas occidentales contada por Jean Marc Ela en su libro *África renacida*, que fueron al descubrimiento de los pigmeos en el este de Camerún (que simboliza en su imaginario el exotismo y el primitivismo) y los encontraron fumando cigarrillos *Marlboro*, bebiendo la cerveza 33 y escuchando RFI (Radio Francia Internacional). Las aldeas africanas

están lejos de la descripción de los antropólogos e investigadores occidentales que las describen como reservas de tradición. Desde la llegada del capitalismo a la vida económica y social y a la agricultura, que pasó de ser una producción de subsistencia a una producción de larga escala para las multinacionales, estas empresas han proletarizado, cuando no simplemente expulsado, a la población rural en sus propias tierras. Es el fin del exotismo. El paraíso ha cambiado de lado, abriendo paso al infierno.

Así es más o menos la reciente historia de la evolución de mi pueblo, de sus hijos, de los hijos de África sumergidos en la globalización. La inmigración es para ellos una manera de resistencia y de rebelión, es su manera de desahogarse y de decir no. El mundo desarrollado impone a África reformas que difícilmente se pueden aplicar en sus propios países. El ejemplo de las recientes manifestaciones de la juventud francesa contra el contrato de primer empleo lo demuestra. Si la juventud africana tuviera las mismas oportunidades de manifestarse y hacerse oír, seguramente no necesitaría las pateras, los cayucos o intentar saltar las alambradas arriesgando sus vidas.

Las transformaciones sociales producidas por la globalización han creado nuevas necesidades y nuevos escenarios en la forma de vida de los africanos y han acabado por desestabilizar profundamente las sociedades rurales africanas. Los jóvenes, ante la ausencia de perspectivas de futuro en sus países, optan por la emigración pues son además atraídos por la forma de vida occidental que se les transmite a través de los medios de comunicación. La emigración se convierte en la única vía de escape de la crisis y de la pobreza.

II. LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES Y SU IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO DE LOS PAÍSES DE ORIGEN: EL CASO DE ÁFRICA OCCIDENTAL

Las migraciones ejercen una influencia real en las condiciones de vida de las sociedades de origen. Sin embargo, no hay que ver sólo el aspecto positivo de los impactos, existen zonas de sombra que es preciso señalar. El presente análisis se centrará en elementos tanto

positivos como negativos de los impactos de la migración sobre la evolución de los países de origen a nivel político, económico y sociocultural.

II.1. *Los impactos a nivel político*

a) Los impactos positivos

El fin de la colonización en África no ha estado acompañado por la instauración de regímenes democráticos y de respeto del Estado de derecho. El tiempo de las independencias representó más bien una auténtica pesadilla para una gran mayoría de ciudadanos de los países africanos. De hecho, a causa de esta situación, muchos jóvenes emigraron en búsqueda de más derechos y oportunidades. Desde finales de los ochenta, se ha notado una evolución positiva a nivel político en algunos países africanos que, además de ir hacia la democratización, han empezado un proceso de reformas administrativas materializadas por la descentralización y el planteamiento de compromisos para una mejor gobernabilidad política. El papel que ha tenido la inmigración en estos procesos varía de un país a otro.

En algunos países de África Occidental, como es el caso de Malí, por ejemplo, el papel de la diáspora en el cambio sociopolítico del régimen se ha notado particularmente en los años de transición democrática. Recordemos que, anteriormente, la dictadura militar en el poder había intentado prohibir por todos los medios la creación de asociaciones de malienses en el extranjero, persiguiendo a los inmigrantes que supuestamente habían sido los creadores de la organización de emigrantes malienses en Francia. Se ejercieron presiones políticas sobre miembros de la diáspora, algunos de los cuales fueron detenidos e interrogados violentamente a su regreso al país. Los emigrantes han contribuido a la estructuración de las comunidades locales en las zonas abandonadas por el Estado con organizaciones fuertes y proyectos de desarrollo que han llevado progresivamente a la toma de conciencia de las poblaciones. Mientras estas organizaciones se preocupaban por gestionar programas

de acceso al agua potable, a la salud primaria y a la educación, un trabajo importante de educación cívica se estaba llevando a cabo, lo que sin duda alguna ayudó a que las poblaciones se implicaran de manera más eficaz en el proceso de democratización que condujo al fin de la dictadura militar.

En Senegal, la diáspora siempre ha tenido un papel político importante, ha sido cortejada por el partido en el poder durante los años de partido único y mucho después de que el régimen se democratizara y se crearan los partidos políticos. Fue así como se creó en los años ochenta el Consejo Superior de Senegaleses en el Extranjero (CSSE) como organismo de mediación entre el Estado senegalés y los senegaleses en el mundo. El CSSE siempre ha participado directamente en la organización de las elecciones en Senegal y en el extranjero. El voto de los senegaleses en el extranjero ha sido posible gracias a las reivindicaciones de este organismo. El Estado siempre ha fomentado buenas relaciones con los expatriados que forman parte del CSSE. Recordemos que el Gobierno de Senegal ha creado el Ministerio de los Senegaleses en el Extranjero para facilitar las modalidades de relación entre el país de origen y el país de acogida y ha puesto en marcha políticas de emigración. Además, cuenta con un diputado que representa a los senegaleses en el extranjero. Esto permite subrayar la importancia que los Estados dan al papel que tienen los inmigrantes en el desarrollo de sus países.

En el proceso de descentralización del Estado en vigor en los países de África Occidental (Senegal, Malí, Mauritania, Gambia, Guinea Bissau, Cabo Verde, etc.), los emigrantes y sus asociaciones constituyen vectores importantes de desarrollo. Gracias a sus propuestas de proyectos, ellos participan en la creación de asociaciones locales y en el fortalecimiento de los poderes de las comunidades locales, promovido por la descentralización, con experiencias en el campo de la gobernabilidad democrática de las colectividades.

En varias comunidades rurales de la cuenca del río Senegal, en la zona llamada las Tres Fronteras, emigrantes de regreso se reorientaron hacia la política y ocuparon altos cargos de responsabilidad en las instancias descentralizadas. Estos emigrantes electos tienen otra visión de la gestión del poder y una experiencia innova-

dora de desarrollo. Algunas asociaciones y grupos de emigrantes ejercen un lobby político en su país de origen. Sabemos, por ejemplo, que cualquier decisión importante relativa a la inmigración maliense en Francia, que tomen los gobiernos de Malí y de Francia, tiene que contar con la participación de los malienses en el extranjero. Lo mismo sucede en Senegal con el CSSE. Los acuerdos de readmisión que negocian los Estados europeos con estos países tienen que ser conocidos por la diáspora. Sabemos también que en las convenciones de codesarrollo firmadas entre el Estado francés y cuatro países africanos (Comores, Malí, Senegal y Marruecos), las asociaciones de los nacionales de estos países en Francia son miembros de pleno derecho de la gestión de los fondos asignados.

Es preciso que las políticas de gestión de los flujos migratorios impliquen a los emigrantes, que pueden jugar un papel de sensibilización ante los jóvenes candidatos a la emigración en materia de información sobre las condiciones de vida y de trabajo legal en los países de destino. Sus experiencias de vida en Europa pueden servir de referencia para la sensibilización de las poblaciones locales sobre los riesgos de la inmigración ilegal y las legislaciones europeas relativas a la extranjería. El codesarrollo es una oportunidad de acercar comunidades lejanas y diferentes desde el punto de vista cultural y económico.

b) Las limitaciones

A nivel político, el impacto de la migración tiene un límite en el desarrollo de los países de origen. Se pueden mencionar los enfrentamientos entre los electos locales y los emigrantes cuando éstos se dedican a la cooperación y la política. En algunos casos, los emigrantes ejercen mayor liderazgo que los mismos electos locales dentro de las poblaciones y gozan de un cierto estatuto y prestigio debido a su alto poder adquisitivo y a sus acciones individuales y colectivas en sus comunidades. Este conflicto entre los electos locales y los emigrantes es frecuente sobre todo cuando se trata de los emigrantes cooperantes y de líderes de asociaciones en general. Estas personas pueden ser potenciales rivales políticos y poseen más

experiencia y conocimiento que la mayoría de los electos encargados de aplicar la legislación de la descentralización, lo que justifica la falta de confianza por parte de los emigrantes en las capacidades de los electos para llevar el desarrollo de las comunidades de origen. En algunos casos, los emigrantes proponen programas de capacitación para ayudar a los electos a mejorar la gestión de sus recursos a nivel local y la gobernabilidad en sus comunidades.

II.2. *Los impactos económicos*

a) Impactos positivos de las remesas

Es de dominio público: las migraciones contribuyen al desarrollo económico tanto de los países de origen como de los países de acogida. Las contribuciones de los emigrantes al desarrollo económico de los países de origen se calculan en términos de transferencias monetarias, de proyectos de desarrollo local y de inversiones privadas mediante la creación de pequeñas y medianas empresas. Además de las empresas individuales, los emigrantes también participan en la creación de dinámicas locales de desarrollo integral en sus zonas de origen.

En estos procesos de participación las remesas ocupan un lugar importante. Según estudios recientes, las remesas rebasan ampliamente el monto de la ayuda al desarrollo en más de 100 países. Hoy en día estos montos alcanzan límites considerables. En 2003 se cifraban en 127.377 millones de euros, aunque los envíos informales no entran en la contabilidad oficial.

En Senegal, en 2002, ya representaban el 7% del PIB, y el 82% de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) del país, contra el 6% y el 72% respectivamente en 2001. También representan el 88% del total de las transferencias privadas efectuadas hacia Senegal. En comparación con otros sectores de la economía nacional, las remesas de los trabajadores emigrantes pasaron a ocupar el primer lugar en 2002 y constituyen también un elemento de mejora de la urbanización. Según un estudio del Banco de Francia de 1998, el dinamismo del sector de la construcción y de obras públicas se ex-

plica por las obras de mantenimiento del parque inmobiliario residencial en las zonas urbanas y por la repatriación de capitales de los emigrantes. Además de su papel en la economía, las remesas tienen como principal objetivo el mejoramiento del presupuesto de las familias.

Las transferencias de fondos de los emigrantes como tal juegan un papel muy importante en la lucha contra la pobreza en Senegal, particularmente en las zonas rurales que sufren el incremento de la frecuencia de ciclos de sequía y las malas campañas agrícolas. Actualmente las transferencias de dinero constituyen una de las principales fuentes de ingreso para un gran número de familias senegalesas. Según ciertas estimaciones (Van Doorn, 2002), podrían representar entre el 30 y el 80% del presupuesto de las familias. En ciertos pueblos de la región de Louga, por ejemplo, las remesas recibidas en 2003 representan casi el 90% de los ingresos de las familias. Son entonces un elemento importante de regulación y de amortización de los efectos de la crisis alimentaria, en especial en las zonas áridas.

Las remesas contribuyen a luchar contra la pobreza y sobre todo llegan a las zonas donde las políticas de los Estados no suelen llegar. Contribuyen al consumo de millones de familias en los países de origen que, sin estos aportes de dinero, vivirían por completo al margen de la modernidad. Gracias a las remesas, las hambrunas han retrocedido mucho en los pueblos. Las enfermedades más frecuentes se combaten cada vez con más facilidad debido a las medicinas que las familias pueden comprar. La mortalidad infantil ha bajado y las posibilidades de trabajo de las personas han aumentado. Durante los momentos de gran dificultad, cuando las familias sufren hambrunas (a menudo causadas por catástrofes naturales como las sequías y las inundaciones), las remesas representan un elemento esencial de estabilidad social y familiar. Las familias que se benefician de remesas ven mejorar sus condiciones de vida, sus perspectivas sociales aumentan con la posibilidad de garantizar los estudios de sus hijos y las celebraciones sociales (matrimonios, bautizos).

Las transferencias también contribuyen a las transformaciones del hábitat social en los pueblos, a través de inversiones en la rehabilitación de las casas y del uso de materiales sólidos que sustituyen

cada vez más las construcciones precarias y sin garantía de seguridad. Las remesas favorecen los intercambios económicos y la circulación de dinero mediante el consumo.

En resumen, puede afirmarse que gracias a los emigrantes las zonas más pobres de los países de origen se benefician de los dividendos del capital internacional. Asistimos a una distribución de capitales que nunca habría tenido lugar en estas zonas si sólo dependiese de los Estados nacionales. La pobreza y sus consecuencias son mejor combatidas que en los planes de lucha contra la pobreza de los programas de las instituciones internacionales, que transitan por intermediarios que se sirven de los pobres antes que servirles, mientras que las transferencias de los emigrantes pasan directamente a las manos de las familias y de los beneficiarios.

b) Los límites de las remesas

Las remesas presentan una problemática que no se puede ocultar. En muchos casos, los envíos de dinero a las familias fomentan la dependencia, crean una mentalidad de asistidos y sobre todo refuerza la imagen triunfalista de la emigración. Así, los envíos fortalecen la idea de que la única solución a la pobreza, a veces imaginaria, es la emigración. Las remesas contribuyen a difundir la idea, muy arraigada en la mentalidad de los jóvenes, según la cual los países de acogida son un paraíso donde es imposible fracasar. Hay que destacar que el derecho al fracaso no se reconoce para los que logran superar las barreras de la fortaleza europea. Esta situación complica muchísimo la vida del inmigrante, que tiene que apretarse el cinturón para mantener las convicciones de los que se quedaron en su país, so pena de ser rechazado por su comunidad. Por lo general las personas repatriadas no regresan a su casa. Por eso la mayoría de las veces los inmigrantes clandestinos, que llegan en las condiciones que ya todos conocemos, son personas que han intentado varias veces el viaje. A menudo, después del regreso forzado, estas personas no regresan a su pueblo para evitar la humillación (y la de sus familias) que puede representar el fracaso.

c) El impacto positivo de los programas de codesarrollo

Los emigrantes también participan en el desarrollo de su región de origen, mediante programas de desarrollo que impulsan en el marco de sus asociaciones. En muchas zonas de África Occidental, las comunidades locales han tenido acceso a infraestructuras sociales y económicas gracias a los aportes de los emigrantes. Infraestructuras como centros de salud comunitarios en lugares olvidados por los gobiernos, escuelas, maternidades, centros de producción, canales de irrigación, bancos de cereales, unidades de transformación de los productos locales, farmacias comunitarias, etc. Los emigrantes, mediante sus ONG, ponen en marcha programas de desarrollo integral, que abarcan temas como el aumento de las capacidades productivas o la modernización de los medios de producción local (con un nuevo equipamiento agrícola: tractores, motocultores, canales de irrigación, perforación, etc.).

Gracias a estos programas, los lugareños están descubriendo el potencial de las riquezas que tienen a su disposición. Pero al mismo tiempo descubren los numerosos problemas de formación y de educación para conseguir una buena gestión de este potencial, al servicio del desarrollo sostenible. Se dan cuenta de que, en muchos casos, no son tan pobres como se les quiere hacer creer, y que existen oportunidades para que mejoren sus condiciones de vida a partir de sus propias fuerzas y recursos. La implicación de los emigrantes en estos procesos facilita su aceptación y aumenta las probabilidades de éxito de los programas de desarrollo.

Sobre todo, gracias a estos programas, los pueblos de origen son verdaderamente conectados con el mundo y la globalización. Pero las consecuencias inmediatas de todo esto son el cambio de mentalidad y la creación de nuevas necesidades, acompañados por un profundo cambio de comportamiento. La participación de jóvenes occidentales en la ejecución de estos programas constituye una gran oportunidad para romper con las falsas ideas sobre un Occidente que sería «el mejor de los mundos». Allí donde los emigrantes tienen dificultades para convencer, los jóvenes cooperantes, si tienen un mínimo de sensibilización y preparación, llegan a crear opinio-

nes diferentes sobre el exterior idealizado. Los jóvenes que descubren el mundo exterior a través de los medios de comunicación e internet (hoy en día presentes en los lugares más aislados del mundo), quieren vivir dignamente, pero se dan cuenta de que en cierto modo se les quiere excluir del progreso. La emigración se justifica por la necesidad de una vida decente, una vida de libertad y dignidad humana.

d) Los límites de los programas de codesarrollo

Un aspecto a considerar es la dificultad de hacerle asimilar a las poblaciones locales beneficiarias de los programas, con frecuencia carentes de información, los contenidos tecnológicos de éstos. En ciertos casos los programas son también fuente de conflicto entre los beneficiarios, entre los poderes de las colectividades locales y las asociaciones de emigrantes. El diálogo entre emigrantes y poderes locales se ve con frecuencia trabado por los juegos de poder. En otro sentido los programas favorecen la emergencia de una elite local que con frecuencia termina por tomar los caminos del exilio tras haber reunido un pequeño capital. La emigración ya no es sólo un asunto de pobres, el costo de las peligrosas travesías en el mar que vemos todos los días supera hoy ampliamente las capacidades de los pobres. Ahí está todo el drama de las migraciones ya que es realmente la clase media de estos países la que se lanza a una aventura incierta. Además de las pérdidas financieras del país, asistimos a una evasión de las personas más preparadas, más dinámicas y con más inquietudes.

Entre los efectos negativos que podemos evocar sobre el desarrollo local hay sin duda una fuga de cerebros con las consecuencias que esto trae. Según estimativos del Banco Mundial, más de 3.000 profesionales africanos al año dejan el continente para establecerse en los países desarrollados. Mientras tanto, los Estados africanos gastan más de 4 billones de dólares para pagar asistencias técnicas que vienen de los países desarrollados. La formación de esos 3.000 profesionales es demasiado cara para los pobres Estados africanos. En conclusión, puede decirse que África financia, en parte

sin ningún beneficio por esa inversión, la investigación y el desarrollo en los países industrializados.

II.3. *Los impactos en el plano sociocultural*

En el plano social y cultural, las migraciones contribuyen a un cambio profundo de las sociedades de origen. Éstas actúan sobre aspectos de la organización social con la creación de asociaciones para el desarrollo y la organización de jóvenes y de mujeres. Introducen nuevos métodos de gestión de las asociaciones lo que conduce a más democracia interna. En otros lugares se asiste a la formación de cooperativas de producción para la defensa de los derechos de los productores y el control de la producción. Las acciones de los emigrantes favorecen una mayor responsabilización de las mujeres en el sistema productivo pues la visión del emigrante en relación con el rol de la mujer ha mejorado gracias a la adquisición de valores culturales democráticos.

Independientemente de los activos financieros, los emigrantes disponen también de conocimientos adquiridos, de competencias prácticas, de una experiencia profesional y de una red social que se traduce en la ganancia de un cierto capital humano. Estas competencias, ideas y prácticas adquiridas juegan un papel en la transformación de la vida social y práctica. Es lo que otros llaman hoy las remesas sociales.

La pertenencia de estos emigrantes a un doble espacio es portadora de un valor agregado cultural tanto para los países de origen como para las sociedades de acogida. Esta pertenencia plural refuerza su posición de mediadores interculturales, de embajadores y de animadores socioculturales. Ellos exportan modos de vida nuevos, nuevas concepciones de hábitat, de salud, de higiene y de salubridad. Por otra parte, las asociaciones de emigrantes constituyen espacios de aprendizaje de una cierta gobernanza democrática y transparente. La emergencia de estructuras asociativas favorece igualmente los avances democráticos negociados con el orden tradicional y la capacidad de opinión y de acción de los emigrantes y de las poblaciones beneficiarias de sus proyectos.

III. REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para que el codesarrollo pueda tener éxito es importante que la sociedad de acogida ponga en marcha prácticas y políticas destinadas a favorecer la plena integración de los inmigrantes y de las personas que han surgido de la inmigración. Una buena integración dará a los inmigrantes la seguridad y la confianza necesarias para que puedan pensar en adoptar gestiones de desarrollo más vigorosas en sus países de origen. El sector asociativo surgido de la inmigración ya es muy activo en ciertos Estados europeos. Sin embargo, conviene movilizarlo más y desarrollar las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil europea, las organizaciones de la sociedad civil de los países de origen y los poderes de las comunidades locales en el terreno de la cooperación al desarrollo para que las iniciativas de los emigrantes y las personas surgidas de la emigración puedan tener un impacto real en los países de origen, ser duraderos y responder a las necesidades de la población.

Para esto conviene recurrir a medidas de promoción. La necesidad de reforzar las capacidades administrativas, los dispositivos de acompañamiento de los proyectos y los fondos de garantía son elementos importantes que pueden ofrecer más garantía de éxito a los proyectos y acciones de los emigrantes. Por lo demás sabemos también que el contexto internacional en el que nos movemos está marcado por desigualdades que harán que África supere muy difícilmente la barrera de la pobreza en la que se mantienen estas poblaciones, aun a pesar de los esfuerzos de los emigrantes y de las organizaciones sociales de desarrollo.

Mía Couto, en un artículo titulado «Más vale ser una vaca japonesa que un africano» publicado en un número de *Courrier International* dedicado a la conferencia de la OMC, muestra claramente las barreras y desigualdades impuestas a los pobres por el neoliberalismo. Reproducimos íntegramente este texto para servir a la vez de conclusión y de reflexión sobre las injusticias de nuestro siglo:

Las subvenciones de los agricultores europeos y norteamericanos han sido objeto de la conferencia de la OMC en Hong Kong (que se desarrolló del

13 al 18 de diciembre pasados). Parecería un tema reservado para los economistas. Es falso. Nos incumbe a todos. Sobre todo a nosotros, los que vivimos en el llamado tercer mundo y que nos devanamos los sesos tratando de comprender las desigualdades de este planeta.

Sin industria no nos queda más que esperar que la agricultura nos abra las puertas de salida al futuro. Pero el que produce también quiere vender. Y es a nivel internacional que se nos cierran esas puertas, desde fuera. Hace décadas que estamos confrontados a la producción subvencionada de los productos vegetales y de la carne de los agricultores europeos y americanos.

En una palabra: nos han forzado a aceptar la lógica del libre mercado, pero este principio no vale sino para nosotros. El proteccionismo sigue prevaleciendo cuando a los países ricos les interesa. Alrededor de 50 países en desarrollo —de los cuales 34 son africanos— concentran un octavo de la población mundial. Sin embargo, su participación en el comercio internacional no excede el 0,64%.

Los hechos son elocuentes: una vaca europea recibe 2,50 dólares diarios vía las famosas subvenciones, una vaca japonesa recibe 7. Mientras tanto, dos millones de personas viven con menos de un dólar al día. Tal vez estas subvenciones van a los agricultores europeos pobres, se preguntará un lector desprevenido. Pero el príncipe Alberto de Mónaco no tiene nada de campesino ni de pobre. Y sin embargo figura (al igual que la reina de Inglaterra) entre los 58 principales beneficiarios de la política agrícola común europea. Estos 58 productores han recibido ellos solos más de 27 millones de dólares en subvenciones durante el año 2004.

Otra pregunta: ¿sabe el lector qué es el *dumping*? Yo no lo sabía. Lo supe en una intervención de la delegada de Malawi, Irene Bunda, en la cumbre de Hong Kong. Pues bien, el *dumping* consiste en aplicar precios de venta inferiores a los costos de producción con el fin de eliminar a la competencia, asfixiándola económicamente. Esto se practica por ejemplo en el mercado mundial del algodón. Hoy los productores africanos están confrontados a esta táctica inmoral. Pues es bueno precisar que cuando hablamos de algodón no hablamos solo de un producto. Hablamos de 20 millones de africanos que dependen de su producción. No se trata por lo tanto únicamente de un asunto de economistas. El algodón es un ejemplo perfecto de la forma en que las distorsiones comerciales y el *dumping* han cambiado el modelo de relaciones entre los países.

Algunos efectos de esta injusticia muestran lo que debe entenderse por la pretendida «ayuda» de los países supuestamente «donantes». En cinco años, 25.000 productores americanos han recibido 12 billones de dólares en subvenciones. Mientras tanto, a causa de una brutal caída de los precios internacionales del producto, más de 10 millones de agricultores africanos han sufrido una reducción dramática de sus ingresos. En 2001 la ayuda financiera de los Estados Unidos a Malí se cifraba en 37,7 millones de dólares. A causa de esta política proteccionista Malí ha perdido 43 millones de dólares. El *dumping* practicado en Estados Unidos sobre el maíz representa una pérdida de 4 billones de dólares al año para países como Honduras, Ecuador, Venezuela y Perú.

La conclusión es simple: nosotros, los pobres del tercer mundo, os pedimos a los ricos lo siguiente: «No nos deis más. Con quitarnos menos sería suficiente».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Diome, Fatou (2005): *Le ventre de l'Atlantique*, Anne Carrière Ed.
- Ela, Jean Marc (2000): *Innovations sociales et renaissance de l'Afrique noire*, París, Harmattan.
- Escrivà, Ángeles y Ribas, Natalia (coords.) (2004): *Colección Política. Estudios de Política y Sociedad*.
- Revue Hommes et Migrations*, núm. 1.221, septiembre-octubre, 1999; núm. 1.256, julio-agosto, 2005.
- Traoré, Aminata (2005): *Lettre au Président des Français à propos de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique en général*, París, Fayard.

6. PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL BUEN GOBIERNO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES AFRICANAS

FATUMA AHMED*

La mujer es la compañera del hombre, dotada de las mismas capacidades mentales. Tiene derecho a participar en los más mínimos detalles de las actividades del hombre, y tiene el mismo derecho a la libertad que él.

MAHATMA GANDHI

A pesar de que en muchos países africanos las mujeres constituyen la mitad de la población (en ocasiones más), siguen teniendo que enfrentarse a problemas muy diversos como la pobreza o la falta de servicios sanitarios adecuados y suficientes. Asimismo, las mujeres de África han sido la columna vertebral del «desarrollo» económico de sus países y han desempeñado un papel fundamental en la promoción de la democracia y el buen gobierno. El trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres ha provocado «milagros económicos» de crecimiento de capital cada vez mayor y han suscrito los textos nacionales de «capitalización» y «civilización». De igual modo, es importante reconocer que las mujeres como promotoras de la democracia y el buen gobierno están trabajando para que se produzca un cambio cultural mediante la ruptura, en silencio y con delicadeza, del ciclo de violencia al ocupar puestos de poder para promocionar sus capacidades y habilidades.

Dado que el movimiento de las mujeres en África tiene una dimensión positiva en la promoción de la democracia y el buen gobierno, el objetivo del presente artículo es examinar el papel de los movimientos de mujeres africanas en dicha promoción. No se centrará en el concepto de democracia ni en el de buen gobierno sino en cómo se movilizan las mujeres para promover la gobernanza democrática, los retos a los que se enfrentan y las oportunidades que

* Investigadora de la Cátedra UNESCO de Filosofía para la Paz. Universitat Jaume I de Castellón.

pueden aprovechar para continuar su trabajo de creación de sociedades democráticas y pacíficas.

Para ello el capítulo está dividido en cuatro partes. La primera parte define y analiza sucintamente los movimientos de mujeres. La segunda parte se adentra en los retos y oportunidades de los movimientos de mujeres africanas para la promoción de la democracia y el buen gobierno. La tercera parte está basada en dos estudios de caso de Kenia para pasar de lo global a lo local. La finalidad de los estudios de caso es reflejar los logros y la movilización permanente del movimiento de mujeres en África. Uno versa sobre Maendeleo ya Wanawake, que se utiliza como un ejemplo colectivo del papel de los movimientos de mujeres en la promoción de la democracia y el buen gobierno. Y el otro analiza cómo Wangari Maathai promueve, como mujer y de forma individual, la democracia y el buen gobierno. En último lugar, la cuarta parte de este artículo ofrece recomendaciones acerca de cómo se puede mejorar el papel de las mujeres como promotoras de la democracia y el buen gobierno.

I. LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES

Los movimientos de mujeres no son nuevos, no se producen sólo en Occidente y no siempre son feministas. Durante los últimos siglos, las mujeres se han organizado para luchar contra diversos problemas que reflejan desigualdades sistemáticas de clase, estatus y poder. Se ha comprobado que las organizaciones y las campañas de las mujeres tienen un efecto positivo en las sociedades de todo el mundo. La herencia de dichas organizaciones sigue contribuyendo a la potencial movilización permanente de las mujeres (Ferre y Mueller, 2002). Los movimientos de mujeres se encuentran entre los más duraderos y fructíferos de todos los movimientos sociales de la era moderna. A pesar de la falta de reconocimiento, muchos movimientos de mujeres africanas promueven la paz, la gobernanza democrática y el desarrollo a través de su participación para garantizar las necesidades básicas de supervivencia. La mayoría de los movimientos de mujeres suelen estar constituidos y mantenidos por personas de clase baja.

Según Ferre y Mueller (2002), los movimientos de mujeres hacen referencia a cualquier organización de mujeres, en concreto a mujeres que llevan a cabo cambios sociales. También se pueden definir como la serie de actividades en las que participan las mujeres para mejorar sus condiciones de vida. Los movimientos de mujeres, con independencia de los objetivos específicos de sus esfuerzos de cambio y de cualquier esfuerzo de movilización concreto, están basados en llamamientos a las mujeres a modo de estrategia electoral y organizativa y fomentan la participación de los ciudadanos y la responsabilidad de las instituciones nacionales y multinacionales.

Para comprender el éxito de las mujeres como agentes de cambio por su capacidad como actores sociales, debemos centrarnos en experiencias concretas de mujeres en varias culturas, en diferentes sociedades y a lo largo de la historia. Las mujeres, entendidas como promotoras de la democracia y el buen gobierno, son agentes colectivos en el panorama histórico de la creación de paz. Fraser (1987: 53) afirma que existen dos movimientos de mujeres, uno feminista y otro antifeminista. Estos movimientos, junto con sus respectivos aliados e instituciones estatales y corporativas, participan en luchas por el significado social de «mujeres» y «hombres», «feminidad» y «masculinidad». También se ocupan de la interpretación de los órganos de representación y defensa de las mujeres y de las normas de género que dan forma a los papeles sociales de las principales instituciones mediadoras. Afirma asimismo que, en cualquier caso, un resultado emancipatorio no necesita una profunda transformación de los roles de género actuales que constituyen la base de la organización social contemporánea.

Young (1987: 74-75) defiende que los movimientos contemporáneos de mujeres han puesto en la agenda pública muchos temas tomados de cuestiones vinculadas con prácticas que se consideraban demasiado triviales o demasiado privadas para ser sometidas a debate público. Aquí se incluye el significado de violencia doméstica contra las mujeres, las agresiones sexuales contra mujeres y niños, la división de las tareas domésticas por géneros, etc. También reivindica que los movimientos de mujeres han desarrollado y fomentado una cultura propia de las mujeres. Tanto las necesidades corporales específicas de las mujeres como su situación en sociedades domina-

das por hombres requieren una atención social especial para reconocer y tratar correctamente las necesidades y las aportaciones únicas de las mujeres. De este modo, la movilización de las mujeres ha sido fundamental para lograr el éxito de numerosos movimientos a favor de la democracia, especialmente cuando los canales convencionales de manifestación popular (partidos políticos, sindicatos) estaban cerrados a los activistas políticos (UNRISD, 2005: 13).

También existe una relación entre la maternidad y los movimientos de mujeres que las movilizan. Uno de los motivos principales por el que las mujeres se agrupan es para proteger a sus hijos. También se puede utilizar la asociación femenina con la maternidad y el ámbito doméstico para oponer resistencia a los regímenes autoritarios, la dominación colonial o las dictaduras. En un intento de reconciliar estos descubrimientos, Bart (1983: 148) comenta que en los últimos años el movimiento de las mujeres ha descubierto que las madres son mujeres y que la maternidad es un tema apropiado e imperativamente feminista.

A consecuencia de lo anterior, Ruddick (1993) demuestra que la práctica de la maternidad contiene una prescripción y un potencial para el activismo pacifista. De este modo, los motivos estructurales por los que las mujeres promocionan la democracia y el buen gobierno proceden de la necesidad de paz, como una urgencia básica, principalmente en países en los que los conflictos violentos impiden la construcción de la sociedad. Por consiguiente, se debe procurar el cambio social en el ámbito institucional y cultural de las categorías de género y en el ámbito en que éstas interactúan. Mientras tanto, el apoyo a los esfuerzos y objetivos de los movimientos de mujeres son un componente integral de los actuales retos que se plantean a la visión culturalmente dominante sobre los roles apropiados para cada género (Dugger, 1991: 43).

Es fácil observar que en el núcleo de cualquier movimiento que busque un cambio se encuentra la solidaridad. Por lo tanto, el cambio no lo llevan a cabo las personas por sí solas. Se consigue de forma colectiva, esto es, toda la sociedad, las mujeres y los hombres. Sin embargo, los movimientos de mujeres, que siempre han confiado en esta premisa, han tenido dificultades para llevarla a la práctica debido a la discriminación patriarcal por género que se ha

construido en el ámbito social, económico, religioso, político y cultural. En muchas sociedades, es difícil para las mujeres, en calidad de promotoras de la democracia y la gobernanza, romper las barreras de género ya que los límites están muy marcados mediante las funciones sociales de género/sexo que trazan la línea que separa a hombres y mujeres. Esta premisa, especialmente en las movilizaciones por la democracia y el buen gobierno, expone a las mujeres a las dificultades de conseguir que sus cónyuges masculinos las escuchen y respalden su causa.

El esfuerzo histórico de los movimientos de mujeres para desmontar las identidades patriarcales y redefinir el estatus de la mujer se ha beneficiado del crecimiento de organizaciones de base lideradas por mujeres de grupos indígenas y de los suburbios del Sur (Pezzotti, 2005: 20). Por consiguiente, el papel social colectivo de las mujeres ha contribuido al cambio revolucionario que han llevado a cabo en sus sociedades.

Es evidente que los movimientos de mujeres se han desarrollado y ampliado a partir de los intereses de las mujeres, prácticos o estratégicos, los cuales dependen de su contexto y situación. En general, las mujeres de las zonas rurales se movilizan partiendo de intereses prácticos con la intención de resolver problemas relativos a necesidades básicas, mientras que las mujeres de las grandes ciudades se organizan a partir de intereses estratégicos, esto es, para poder acceder a la esfera social y política así como a los ámbitos de toma de decisiones.

En África, las mujeres optan, en su mayoría, por participar en movimientos de importancia inmediata y directa para sus vidas cotidianas, a fin de llevar a cabo cambios sociales positivos o mejorar sus circunstancias vitales. No obstante, las reivindicaciones feministas que existen luchan contra las leyes que discriminan a las mujeres, que las excluyen completamente de la esfera política y de las políticas de propiedad de tierras. Asimismo, luchan para garantizar que otras mujeres africanas participen en los procesos de elaboración de políticas y toma de decisiones.

De este modo, los grupos de mujeres de África han participado activamente en la defensa de la democracia y el buen gobierno en Angola, Burundi, Sudáfrica, Sierra Leona, Uganda, Liberia, Repú-

blica Democrática del Congo, Ruanda, Mozambique, Níger, etc. (Schroeder, 1999). Entre numerosos ejemplos, se encuentran las mujeres de Sudáfrica que desempeñaron un papel importante en la lucha por la liberación nacional y contra el apartheid, que finalizó en 1994. Aunque toda la población africana estuvo sometida al colonialismo, las normas coloniales y la desposesión fue diferente según como lo vivieron los hombres y las mujeres, al igual que es diferente su estatus político, económico y jurídico. Estas diferencias dieron forma a sus respuestas concretas y contribuyeron a determinar los asuntos que defendieron y los métodos de lucha adoptados (Ginwala, 2001). Los movimientos de mujeres en el proceso de democratización tuvieron un grado de resonancia diferente en función del contexto y la historia de cada país.

Las mujeres de Sudáfrica fueron fundamentales en las actividades contra el apartheid. En 1913 se manifestaron en contra de la promulgación de la ley aprobada. En 1943 participaron contra la subida del precio del autobús y se opusieron a la campaña de 1952 (Brock-Utne, 1987: 62). Y el 9 de agosto de 1956 la Federación de Mujeres de Sudáfrica organizó una manifestación de 20.000 mujeres en el exterior de los *Union Buildings* de Pretoria para protestar contra la ampliación a las mujeres negras de la normativa impuesta contra los hombres negros. La Federación de Mujeres de Sudáfrica (FSAW), un organismo multirracial, se constituyó el 17 de abril de 1954, con la liga de Mujeres del Congreso Nacional Africano (ANC, en sus siglas inglesas) como su principal componente, para organizar un frente unido contra el apartheid. Asimismo, la Liga de Mujeres del ANC, fundada en 1948 para combatir la opresión nacional, fue prohibida en 1960 (Ginwala, 2001).

Tras las políticas de división racial adoptadas por el gobierno blanco de Sudáfrica, las mujeres negras sudafricanas, desde ese año y a partir del 9 de agosto, comenzaron a organizar conferencias y manifestaciones. La despiadada represión del régimen impidió el funcionamiento de la FSAW y la Liga de Mujeres a partir de 1960. Pero las mujeres encontraron modos de continuar su resistencia a través de nuevas organizaciones legales y estructuras clandestinas. En la misión externa, la sección de mujeres del ANC desempeñó un papel activo. La primera conferencia del Congreso Nacional

Africano Women's Section in the External Mission (Sección de Mujeres en la Misión Externa) tuvo lugar en Luanda, República Popular de Angola, del 10 al 14 de septiembre de 1981 (Brock-Utne, 1987: 62).

Como grupo social, las mujeres se han identificado como pacifistas. Esto se debe a que las mujeres son muy visibles en los movimientos pacifistas. Han formado parte de la lucha contra todo tipo de injusticia social y a favor de la promoción de la democracia y el buen gobierno. Al fijarnos en diferentes movimientos de mujeres, las mujeres del continente africano han sacrificado sus vidas por la democracia, el buen gobierno y la paz, han retado al militarismo, han luchado contra la injusticia social y el racismo y se han opuesto a las dictaduras. Las mujeres contribuyen a la democracia y al buen gobierno como activistas, supervivientes, portavoces y líderes de sus comunidades.

II. RETOS Y OPORTUNIDADES DE LOS MOVIMIENTOS DE MUJERES AFRICANAS

África ha sido una sociedad patriarcal en términos culturales y la autoridad ha correspondido tradicionalmente a los hombres, por tanto, las mujeres africanas, como promotoras de la democracia y el buen gobierno, desempeñan cargos de mando con una libertad limitada. Esto plantea enormes retos para su vida privada y profesional (Ogunsanya, 2006: 14) pero también existen determinadas oportunidades que las mujeres africanas pueden explorar para promocionar la gobernanza democrática y la paz. Algunos de los retos a los que deben hacer frente las mujeres son: la pobreza extrema, el analfabetismo, la limitada participación en los procesos de democratización, las injusticias sociales, las políticas de exclusión, las desigualdades de género, los recursos limitados, la falta de tiempo de ocio, los escasos contactos, las bajas remuneraciones salariales, los conflictos violentos y la inestabilidad política. Otros problemas serían también la distribución no equitativa de la riqueza y oportunidades, la influencia de ideologías externas, los Programas de Ajuste Estructural (PAE) impulsados por el Fondo Monetario In-

ternacional (FMI), la política elitista, las dictaduras, la corrupción, las leyes discriminatorias y sus políticas y prácticas.

Por desgracia, son ellas quienes soportan la carga de vivir en la extrema pobreza. Por tanto, que los políticos puedan avanzar en la reducción de la pobreza de las mujeres o resolver las injusticias de género depende de la aplicación efectiva de políticas y del compromiso político real.

Una explicación lógica para las bajas cifras de las mujeres que forman parte de los procesos políticos es que su dotación de recursos para la vida pública, esto es, su educación, tiempo de ocio, remuneración salarial y contactos, son menores que las de los hombres. Los movimientos de mujeres no disponen de recursos sociales, políticos y económicos para combatir las poderosas estructuras de sus sociedades e involucrarse en ellas estratégicamente para remodelar la democracia y promover el buen gobierno. Como la participación de las mujeres en los procesos de democratización es limitada, se considera que su eficacia política es muy baja.

Esta situación también implica que existen otras influencias de género específicas que desalientan la participación de las mujeres, entre las que se puede incluir el analfabetismo, las injusticias sociales y las políticas de exclusión. Otro factor que dificulta el papel de las mujeres en la promoción de la democracia y el buen gobierno es el proceso de toma de decisiones en numerosos países africanos, el cual está basado en decisiones de la comunidad y no en decisiones individuales. Para muchas mujeres, las decisiones las toman los hombres de su entorno, esto es, el padre, el hermano o el marido y en ocasiones la familia o la comunidad actúan como agentes de interés. Por consiguiente, las relaciones de género desiguales conforman los modos en los que las familias y los hogares asignan los recursos, lo cual influye en la distribución de los derechos y las responsabilidades, el trabajo y el ocio, entre los miembros masculinos y femeninos.

En África, los conflictos violentos y la inestabilidad política han tenido consecuencias y efectos devastadores para las mujeres porque se han visto más excluidas y más responsabilizadas del bienestar de la sociedad. Además, existe una distribución no equitativa de la riqueza y las oportunidades debido a las políticas discriminato-

rias, tanto durante las épocas de paz como de guerra, que limita la igualdad de acceso de las mujeres a la educación, el crédito y la titularidad de los bienes. Asimismo, las diferencias culturales también son un factor importante para determinar los niveles de participación de las mujeres en el desarrollo de los procesos democráticos (UNRISD, 2005: 151).

Uno de los principales retos de las mujeres de África para promover la gobernanza democrática es la clase política elitista heredada de la época colonial. En este caso, la ausencia de cualquier cambio significativo en la composición gubernamental o el liderazgo impide totalmente a las mujeres participar y promover la democracia y el buen gobierno. A causa de muchos años de democracia masculina, dictadura blanda dirigida por los políticos del «gran hombre» (dictador) y corrupción, existe una tendencia a marginar la participación de las mujeres, por lo que los movimientos de mujeres se encuentran en una posición muy débil a la hora de participar.

Las leyes discriminatorias, las políticas y las prácticas que albergan las constituciones constituyen un serio problema para los movimientos de mujeres ya que tienen que actuar de acuerdo con esas leyes, políticas y prácticas para avanzar en el proceso de democracia y buen gobierno de sus sociedades. En situaciones en las que los derechos humanos se ejercen dentro del contexto de las leyes del derecho consuetudinario y religioso, es frecuente que las contribuciones de las mujeres se vean obstaculizadas.

Se puede defender que una de las formas más arriesgadas de promocionar la gobernanza política es utilizar la influencia ideológica externa o imponer la democratización con la forma de PAE, fórmula que apoya el FMI. En muchos países africanos, el requisito del FMI de privatizar reduce las posibilidades de los movimientos de mujeres de participar en la promoción de la democracia y el buen gobierno porque las políticas que se imponen no tienen éxito a la hora de vincular la globalización con las estrategias de concesión de poderes económicos en el ámbito local.

A pesar de los retos a los que se enfrentan las mujeres, también saben sacar partido a las oportunidades disponibles para promocionar la democracia y el buen gobierno. Como se ha mencionado

antes, los movimientos de mujeres se encuentran entre los más duraderos y fructíferos de todos los movimientos sociales de la época moderna porque superan los retos aprovechando las oportunidades que les brindan las estrategias locales. Las acciones afirmativas, los ejemplos de algunas mujeres, las reformas gubernamentales, el papel de la mujer en el fomento de la participación democrática, la incidencia política, el cambio constitucional y las estrategias innovadoras y locales se encuentran entre las oportunidades que los movimientos de las mujeres de África desean utilizar para promocionar la democracia y el buen gobierno.

Desde finales de la década de los ochenta y principios de los noventa se han constituido diversas organizaciones de mujeres de ámbito local, nacional e internacional en el continente africano. Se centran en cuestiones que afectan a las mujeres como son los temas económicos, legales, sociales, políticos y de desarrollo. Gracias a la comunicación globalizada a través de los medios, internet y el teléfono muchos movimientos de mujeres africanas pueden estar en contacto con otras organizaciones de mujeres del mundo mediante la integración regional, conferencias internacionales, organismos internacionales como UNIFEM, UNESCO y el Foro Social Mundial. Asimismo, existe una creciente influencia de los movimientos internacionales y regionales de mujeres promovidos por mujeres africanas, algunas exiliadas, como FAWE (Foro de Mujeres Educadoras Africanas), Abantu, Goal, FEMNET (Red de Mujeres Africanas para el Desarrollo y las Comunicaciones), AAWORD (Asociación de Mujeres Africanas para la Investigación y el Desarrollo), WILDAF (Mujeres, Derecho y Desarrollo en África), FAS (Femmes Afrique Solidarité), ACDHRS (Centro Africano de Estudios sobre Democracia y Derechos Humanos), entre otros.

Este capítulo defiende que existen varias oportunidades que se pueden utilizar como la discriminación positiva en términos de cuotas y reservas. Por ejemplo, en numerosos países africanos la introducción de cuotas ha fomentado el progreso hacia la paridad, incluido el acceso igualitario de las mujeres y su plena participación, sobre una base de igualdad con los hombres, en todas las áreas y a todos los niveles de la vida pública, especialmente en los puestos de toma de decisiones en los partidos políticos, en todos los minis-

terios gubernamentales y en las instituciones clave de elaboración de políticas, así como en las autoridades y los organismos de desarrollo local (Ogunsanya, 2006: 14). La lucha llevada a cabo para establecer estas cuotas ha ayudado, en ocasiones, a reforzar el compromiso de los partidos con la igualdad de género y a establecer lazos entre las mujeres políticas y las organizaciones sociales de mujeres (UNRISD, 2005: 154).

De acuerdo con el informe de UNRISD (2005: 153) el método de las cuotas de género es más eficaz en los casos en los que existen distritos electorales grandes y requisitos de que las mujeres estén distribuidas de forma regular en las listas: una lista «de cremallera», conocida como «lista cebra» en Sudáfrica, contiene mujeres y hombres alternativamente. Estos sistemas de reserva varían en función de si los escaños se ocupan con un proceso de elección directo o indirecto. Por ejemplo, durante varias décadas, en Tanzania los escaños del parlamento reservados para las mujeres se han asignado a las candidatas de cada partido político de forma proporcional a los escaños obtenidos. Otro ejemplo de escaños ocupados mediante un proceso indirecto se encuentra en Uganda, donde existe una categoría especial de escaño reservado para la «representante de las mujeres» de cada distrito del país. Asimismo, estos mecanismos dan confianza a las mujeres para participar en las estructuras de toma de decisiones a fin de promocionar la democracia y el buen gobierno.

El ejemplo especial de algunas mujeres africanas en puestos de toma de decisiones puede constituir una ruta más realista para que sigan los movimientos de mujeres, ya que al estar dentro del sistema puede brindar más oportunidades para promocionar la democracia y el buen gobierno. Por consiguiente, la entrada de más mujeres como representantes políticas es un logro que merece ser mencionado como una aportación de su activismo. Dicho activismo ha sido identificado y definido especialmente por los movimientos contemporáneos de mujeres. La preocupación de los movimientos de mujeres es fomentar su acceso a la política formal y apoyar los elementos de los sistemas políticos que respalden una agenda política progresista de igualdad de género (UNRISD, 2005: 147).

África se encuentra en una situación privilegiada por contar con dos Jefas de Estado en Liberia, cinco Vicepresidentas en Uganda, Gambia, Zimbabue, Sudáfrica y Burundi, y un elevado número de mujeres que han ocupado puestos ministeriales de importancia en diversos países. Ruth Sando Perry dirigió un gobierno de transición de 1996 a 1997 después de siete años de brutal guerra en Liberia y organizó unas elecciones libres, que ganó Charles Taylor (Ogunsanya, 2006: 14). Una década más tarde, el 16 de enero de 2006, Ellen Johnson-Sirleaf se convirtió en la primera presidenta africana elegida democráticamente. Cuando Ellen Johnson-Sirleaf subió al estrado para pronunciar su discurso de investidura como Presidenta de Liberia, no sólo estaba haciendo historia como la primera mujer elegida Jefe de Estado de África, sino que se iba a convertir en la única presidenta africana elegida en un país que salía de una guerra civil, que reconoció expresamente en su discurso de investidura el papel que las mujeres habían desempeñado como agentes transformadores de conflictos y promotoras de la democracia (Williams, 2006: 30):

Mi gobierno (...) trabajará para dar importancia a las mujeres liberianas en todos los asuntos de nuestro país. Mi gobierno otorgará poderes a las mujeres liberianas en todas las áreas de nuestra vida nacional. Apoyaremos y aumentaremos la promulgación de leyes que les devuelvan la dignidad y traten con firmeza los crímenes que las deshumanizaron. Aplicaremos sin temor ni favor la ley contra las violaciones que ha aprobado recientemente el Gobierno nacional de transición. Fomentaremos que las familias den educación a todos sus hijos, especialmente a las niñas. Intentaremos, asimismo, ofrecer programas económicos que permitan a las mujeres liberianas —especialmente a las mujeres de nuestro comercio— asumir su propio papel en nuestro proceso económico¹.

La Dra. Specioza Wandira Kazibwe de Uganda se convirtió en la primera mujer Vicepresidenta de África en 1994, seguida de Isatou Njie-Saidy de Gambia en 1997. Zimbabue nombró a Joyce Mujuru Vicepresidenta segunda del país en abril de 2005, a lo cual siguió el

¹ Texto del discurso de investidura de la presidenta Ellen Johnson-Sirleaf de Liberia, el 16 de enero de 2006: <http://allafrica.com/stories/200601170106.html?page=5> (consultado el 18-01-2007).

nombramiento de Phumzile Mlambo-Ngcuka como Presidenta adjunta en junio de 2005, el cargo político más alto que había ocupado nunca una mujer de Sudáfrica. Burundi colmó el éxito de las mujeres en puestos de liderazgo con el nombramiento de Alice Nzomukunda como Vicepresidenta segunda en agosto de 2005. Ruanda hizo historia a través de su sistema de triple votación en las últimas elecciones generales, en las que el 49% de los puestos políticos electos en todos los niveles del proceso de toma de decisiones estaban ocupados por mujeres; y a finales de 2003 se nombró a Aloysia Cyanzaire como Presidenta del Tribunal Supremo del país. En la actualidad, se considera que Ruanda tiene el porcentaje más elevado del mundo de mujeres en el gobierno, seguido de Suecia (Powley, 2003: 21-22).

En ocasiones, poco frecuentes, se reconoce a las mujeres como un activo importante de la sociedad en términos de su aportación económica, social y cultural; pero su contribución política está y ha estado bloqueada en casi todo el mundo, principalmente en la toma de decisiones. Por lo tanto, si es necesario que la sociedad valore y utilice las capacidades y habilidades de las mujeres, éstas deberán estar en primera línea en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas aportando sus conocimientos y su experiencia.

En África, las mujeres son invisibles o no están presentes en la política, por ejemplo, en las situaciones previas a los conflictos, debido a diferentes circunstancias y a su posición en la sociedad. No obstante, en las épocas de conflicto las mujeres asumen el liderazgo ante la ausencia de hombres en determinados aspectos de sus sociedades. Éste es el caso de las mujeres saharauis en los campos de refugiados de Tinduf (Argelia), que asumieron los puestos de mando de la sociedad, mientras los hombres se encontraban en el frente. Organizaron todos los aspectos de la sociedad. Esta experiencia de cambio de los roles de género prepara de algún modo a las mujeres para los puestos políticos que asuman en la época posterior al conflicto. En África se puede apreciar cómo numerosas mujeres participaron en la esfera política de muchos países durante la época posterior a los conflictos. Por ejemplo, ha aumentado el número de mujeres en la esfera pública, sobre todo política, en países como Ruanda, Mozambique, Namibia, Liberia, Burundi, Sudáfrica y Uganda.

Se puede afirmar que el concepto de oportunidades políticas no refleja suficientemente el papel que los Estados de África desempeñan a la hora de determinar las posibilidades de los movimientos de mujeres como promotoras de la democracia y el buen gobierno. Por lo tanto, a modo de propuesta, se debería realizar un mayor trabajo comparativo centrado en los niveles locales en lugar de en niveles más amplios para ayudar a comprender mejor cómo se construyen las identidades y los intereses colectivos de las mujeres y las circunstancias ideológicas y materiales en las que tiene lugar dicha movilización.

Es evidente que los movimientos de mujeres se han beneficiado del cambio de clima ideológico, a pesar de que el cambio constitucional ha sido el núcleo central de la reciente participación de las mujeres en el proceso de democratización. Por consiguiente, la revisión constitucional ha permitido a las mujeres políticas identificar las lagunas graves en los derechos civiles básicos de las mujeres y tratar el problema del derecho consuetudinario/religioso discriminatorio de género en la jurisdicción de las cuestiones familiares (UNRISD, 2005: 170). Estos cambios han propiciado una revisión del matrimonio y de las leyes de herencia de países como Ruanda y Liberia. Las mujeres, como activistas sociales, defienden la gobernanza democrática participando en la defensa de los derechos humanos y la justicia social.

Por ejemplo, las inspiradoras historias de muchas mujeres aportan una imagen diferente del papel de la mujer en la promoción de la gobernanza democrática. Estas imágenes de valor, fuerza y liderazgo son herramientas fundamentales para promocionar la democracia y el buen gobierno. De ahí la necesidad de avanzar a la vez que centrarse en su papel como participantes de la democracia y el buen gobierno. Los medios de comunicación dominantes omiten con demasiada frecuencia esta cuestión y se centran a menudo en mostrar la debilidad y la vulnerabilidad de las mujeres.

Las estrategias de las mujeres en su lucha por promocionar la democracia y el buen gobierno son atrevidas e innovadoras en el modo de tratar las necesidades sociales. Con el paso del tiempo, las mujeres han utilizado estrategias innovadoras y locales, como desnudarse para maldecir así a sus agresores. Esta estrategia se utilizó, por ejemplo, en Kenia, Nigeria y Sierra Leona. Las mujeres africanas también

han utilizado la poesía para expresar su deseo de alcanzar la paz y la democracia, por ejemplo en Somalia. Asimismo, el predominio y la persistencia de numerosos movimientos de mujeres en África indica que fomentan la participación en el proceso democrático.

Las reformas gubernamentales, como la descentralización del poder, recursos y responsabilidades para reforzar los gobiernos locales, es otra oportunidad que se puede tener en cuenta. En lugar de los obstáculos importantes que impiden la eficacia política local de las mujeres, existen pruebas de experimentos de descentralización en Ruanda y Uganda en los que las mujeres concejales se encargan de establecer las prioridades en la planificación local y en la toma de decisiones. La globalización de las comunicaciones ha creado nuevas oportunidades, lo cual permite a las mujeres mantener un contacto transnacional a través de la comunicación electrónica así como llegar hasta los agentes clave que forman parte de la elaboración de políticas.

III. CAMBIO DEL ÁMBITO GLOBAL AL LOCAL: DOS BREVES EJEMPLOS

Esta parte del capítulo cambia del ámbito global al local mediante el estudio de dos casos que muestran cómo los movimientos de mujeres se desarrollan tanto colectiva como individualmente para promover la democracia y el buen gobierno. La intención del estudio de estos casos es reflejar los logros y la movilización permanente del movimiento de mujeres en África. El primero es el estudio del caso de Maendeleo ya Wanawake, a modo de ejemplo colectivo del papel de los movimientos de mujeres en la promoción de la democracia y el buen gobierno. Y el otro estudio de caso trata de los logros de Wangari Maathai que, como mujer individual, contribuye a avanzar en la democracia y el buen gobierno.

La organización de Maendeleo ya Wanawake² (MYWO) es un instrumento de empoderamiento de las mujeres, especialmente en el

² Maendeleo ya Wanawake en Kiswahili significa el desarrollo de las mujeres, en otras palabras, movimiento de las mujeres para el desarrollo.

ámbito educativo y de formación. Se constituyó en 1952 como una institución nacional, sin ánimo de lucro, sin afiliación política y de pertenencia voluntaria que trabajaba en todo el territorio de Kenia con mujeres de todas las clases sociales. Incluye mujeres desde las clases más bajas hasta políticas. MYWO tiene una visión de la sociedad futura, en la que prevalecen la igualdad, la paz, la justicia y la unidad. Considera que al mejorar el estatus de la mujer y dotarla de poder se podrá aliviar su pobreza y obtener un entorno y calidad de vida mejor para todos.

MYWO cree en el cambio de la actitud de la mujer acerca de sí misma y de sus perspectivas y en inculcar en la sociedad imágenes positivas de las mujeres. Fue la primera organización que utilizó los métodos comunitarios de distribución de anticonceptivos, así como la primera en apoyar la erradicación de la mutilación genital femenina (MGF) a través de ritos de transición alternativos.

En la actualidad, está implicada en la educación de las niñas, la educación civil, la defensa de la igualdad de género, la eliminación de las prácticas tradicionales dañinas para la salud de las mujeres, el desarrollo del liderazgo y la mujer y la promoción del cuidado domiciliario de las personas que conviven con el VIH/sida. La organización también ha dirigido un proyecto denominado Futuro Sano centrado en las necesidades que generan las desventajas que padecen las niñas en la Kenia rural. Ha publicado artículos, revistas y producido un vídeo que trata el tema de las niñas que son rechazadas en el entorno social y familiar.

En su calidad de primera organización de mujeres de Kenia, ha invitado a toda clase de organizaciones de mujeres a participar activamente en el desarrollo de las mujeres. Cabría afirmar que Maendeleo ya Wanawake se constituyó en su fase inicial por un interés práctico de género y, posteriormente, una vez que ganó estabilidad, la organización estaba motivada por intereses estratégicos de género. Es independiente y ha sabido manejar el gobierno actual.

Esta organización ha representado los intereses de las mujeres de Kenia en su país y en el extranjero, por ejemplo, algunas de sus miembros constituyeron la delegación de Kenia en la 4.^a Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrada en Pekín en 1994. En 2002, Maendeleo ya Wanawake celebró sus 50 años de

existencia y éxitos. Este acontecimiento demostró con claridad la importancia y los éxitos de los movimientos de las mujeres de África como mujeres que se hacen cargo de su capacidad, su creatividad y su potencial para desarrollar sus sociedades.

En Kenia, el Movimiento Cinturón Verde (GBM), liderado por Wangari Maathai, premio Nobel de la Paz 2004, desempeñó un papel activo en la conservación de los recursos naturales y en la mejora de la democracia. Si bien es cierto que el GBM comenzó únicamente como un movimiento de conservación medioambiental, sus actividades de promoción de la justicia social a través de la aplicación de estrategias decisivas propiciaron respuestas efectivas del gobierno en diferentes instancias (Mutiso, 1998; Kennedy, 2004). Estas estrategias incluían desnudarse, realizar acampadas y huelgas de hambre.

Bajo el liderazgo de Wangari Maathai, diez mujeres participaron en una lucha por la liberación de sus hijos y maridos, que habían sido detenidos por reclamar más derechos democráticos (Kennedy, 2004). Al convertir el desnudo público en una estrategia, las mujeres atrajeron la atención nacional a su causa. La consecuencia fue el arresto de Wangari. A pesar de su arresto, las mujeres desecharon la idea de dispersarse y optaron por acampar en la Catedral de Todos los Santos mientras esperaban la liberación de sus hijos y maridos. Y como la iglesia constituía una especie de protección física, las mujeres aguantaron durante un año hasta que fueron liberados sus hijos y maridos y celebraron el poder de sus esposas y madres.

Wangari Maathai, activista, ecofeminista y medioambientalista, nació en 1940 en Kenia. Ha sido reconocida internacionalmente por su constante lucha en defensa de la democracia, los derechos humanos y la conservación medioambiental. En 1971 fue la primera mujer de África Oriental y Central que obtuvo un doctorado. Se manifestó en contra de la apropiación ilegal de tierras y el robo del bosque público. Durante toda su trayectoria personal y profesional, siempre ha estado implicada en promocionar la democracia, el buen gobierno y las cuestiones medioambientales y feministas en Kenia. Como persona activa, ha desempeñado muchos cargos importantes de forma satisfactoria como, por ejemplo, Directora de la Cruz Roja de Kenia (1973-80), Presidenta del Departamento de Anatomía Veterinaria (1976-1977) y, en 1976, introdujo el concepto

de la plantación de árboles. De 1976 a 1987 Wangari Maathai trabajó para el Consejo Nacional de Mujeres de Kenia. Fundó y coordinó el Movimiento Cinturón Verde para la conservación del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida de 1977 a 2002.

En 1986, la Dra. Maathai estableció una Red panafricana del Movimiento Cinturón Verde. Como promotora de la democracia y el buen gobierno, fue una de las figuras destacadas en el proceso de transición democrática en Kenia de 1991 a 1992. También se unió a la coalición de la campaña Jubileo 2000 para pedir la condonación de la deuda impagable en 1998. Desde 2003 hasta hace poco tiempo ocupó el puesto de miembro del parlamento y de asistente del Ministro de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vida Salvaje. En 2004 se convirtió en la primera mujer africana en recibir el Premio Nobel de la Paz por su contribución al desarrollo sostenible, a la democracia y a la paz. Asimismo, desde 2005 hasta la actualidad, ha sido nombrada Embajadora de buena voluntad de la Iniciativa Forestal de la Cuenca del Congo así como Presidenta del Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana (ECOSOCC) de 2005 a 2007.

IV. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIÓN

En resumen, el artículo ha analizado los movimientos de las mujeres, ha destacado los retos a los que se han enfrentado los movimientos de mujeres en África y las posibles oportunidades de las que disponen para influir en la democracia y el buen gobierno a través de su participación. Asimismo, se ha utilizado el estudio de dos casos para mostrar cómo las mujeres, tanto de manera colectiva como individual, trabajan para promocionar la democracia y el buen gobierno a través de su simple participación en la sociedad.

Los movimientos de las mujeres de África deben ser reconocidos y aplaudidos por su valor en la ruptura de las barreras con las que se encuentran cuando intentan participar y promover la gobernanza democrática en sus respectivos países saliendo de la esfera privada y entrando en la pública. Asimismo, los movimientos de mujeres de África, tanto nacionales como internacionales, se han

aprovechado del contexto de cambio político, que ellas mismas han contribuido a reformar, para avanzar en los derechos de la mujer, trabajando tanto dentro como fuera de las maquinarias estatales para llevar a cabo reformas legislativas y políticas. Los avances positivos de la participación de las mujeres en los procesos democráticos de África han sido su presencia en la actividad política como votantes y como partícipes de la toma de decisiones, así como su contribución y defensa de la igualdad de género, el buen gobierno, la paz y el desarrollo sostenible. Las oportunidades que se pueden presentar en el futuro podrían ser las acciones afirmativas (discriminación positiva) en términos de cuotas y sistema de reserva: los modelos de papeles femeninos en la esfera de toma de decisiones, las reformas gubernamentales como la descentralización y los cambios constitucionales e institucionales.

En pocas palabras, dados los numerosos modos en los que las mujeres contribuyen a la sociedad y su ilimitado potencial para aportar los recursos adecuados, excluir o reprimir la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo sería una opción con poca visión de futuro que carece de justificación (Williams, 2006: 31). Asimismo, las organizaciones de mujeres necesitan priorizar entre sus necesidades aquellas que son clave para incluir a las mujeres en los procesos políticos y orientar políticas regionales (Ogunsanya, 2006: 18).

Existen informes, como el UNRISD 2005, en los que se afirma que la participación política de las mujeres debe entenderse en un sentido mucho más amplio de lo que significarían esas cifras, aunque se dispusiese de ellas: muchas mujeres manifiestan sus intereses y opiniones a través de la participación en asociaciones políticas y civiles muy diversas. A pesar del aumento de las cifras de mujeres en los parlamentos nacionales, sigue siendo bajo el número de mujeres en la vida política. Existen numerosos factores que contribuyen a su ausencia, como el nivel educativo, la disponibilidad de recursos para la vida pública, el empleo, los ingresos, las comunicaciones y la limitada participación política. Asimismo, se ha afirmado que las diferencias culturales ocupan un papel importante a la hora de determinar los niveles de participación de las mujeres en la promoción de la democracia y el buen gobierno. Por lo tanto, la utilización de la acción afirmativa como las cuotas y la reserva que

se ha llevado a cabo en algunos países, ha fomentado e influido en la percepción de la legitimidad de las mujeres en puestos de toma de decisiones (políticas).

En este capítulo se ha comentado que existe una falta de atención a los movimientos de mujeres en África y poco se sabe acerca de sus logros y contribuciones a la promoción de la democracia y el buen gobierno. Por lo tanto, se sugieren algunas propuestas. Por ejemplo, algunos conceptos, como el de ampliación de oportunidades políticas, deben ser desarrollados y dotados de un significado más profundo, si se pretende incorporar la visión de cambio de régimen y las condiciones postcoloniales, con el fin de comprender los movimientos de mujeres en África. La segunda recomendación es reivindicar un cambio en la orientación del trabajo comparativo, del nivel macro al nivel local donde tienen lugar los procesos políticos, culturales y económicos de mayor alcance.

A pesar de que las mujeres han desempeñado un papel central en numerosas luchas por la democratización, es necesario animarlas a que participen en la actividad política a fin de que sean visibles y tomen las riendas de las cuestiones sociales. Debe producirse un cambio constitucional e institucional para que las mujeres participen plenamente como ciudadanas de sus naciones a fin de vivir en democracia y paz sin temores. También se recomienda que se promuevan no sólo los derechos políticos y civiles sino también los económicos y sociales. Otra medida sería la armonización de las políticas y las leyes nacionales con las provisiones de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), a fin de fomentar la igualdad de género. La promoción de la democracia y el buen gobierno debe ir más allá del apoyo a los procesos electorales. Debe ayudarse a que los movimientos de mujeres reivindiquen el derecho a la salud y los derechos humanos como parte de sus necesidades básicas. Asimismo, también debe existir un mecanismo para reforzar los movimientos de mujeres africanas en el ámbito internacional para poder intercambiar experiencias, perspectivas y trabajar conjuntamente en la promoción de la democracia y el buen gobierno en África.

Asignar los recursos para documentar, crear conciencia y profundizar en la comprensión del feminismo africano, en las cuestio-

nes de género y en la transversalización de género son aspectos importantes a la hora de mejorar la participación de los movimientos de mujeres. A fin de dotar a las mujeres de voz común en la esfera política, resulta fundamental promocionar los partidos políticos de mujeres de forma que las legisladoras puedan continuar trabajando sin las influencias de los intereses de los partidos políticos. Existe información acerca del poco éxito que han tenido en algunos continentes los partidos políticos de mujeres; sin embargo, en el continente africano, el partido político de mujeres de Sudáfrica ha tenido una enorme influencia en la redacción de la constitución y en el establecimiento del mecanismo legal, político e institucional después del apartheid. Por último, para que los movimientos de mujeres en África sean fructíferos y continúen su labor necesitan de reconocimiento y autonomía, lo que significa apoyo nacional e internacional y algún tipo de colaboración con otras organizaciones de mujeres para que puedan aprender las unas de las otras. Y, por supuesto, la implicación de la comunidad es el aspecto más importante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bart, P. (1983): «Review of Chodorow's *The Reproduction of Mothering*», en J. Trebilcot (ed.), *Mothering Essays in Feminist Theory*, New Jersey, Rowman and Allanheld publishers.
- Brock-Utne, B. (1987): *Educating for Peace: A Feminist Perspective*, Oxford, Pergamon Press.
- Dugger, K. (1991): «Social Location and Gender-Role Attitudes: A Comparison of Black and White Women», en J. A. Lorber y S. A. Farrell (eds.), *The Social Construction of Gender*, USA, Sage Publication.
- Ferre, M. M. y Mueller, C. (2002): *Feminism and the Women's Movement: A Global Perspective*, Arizona, Arizona State University West.
- Fraser, N. (1987): «What's Critical about Critical Theory? The Case of Habermas and Gender», en S. Benhabib y D. Cornell (eds.), *Feminism as Critique, Essays on the Politics of Gender in Late-Capitalist Societies*, Oxford, Polity Press.
- Ginwala, F. (2001): «Women and the African National Congress: 1912-1943», *Umrabulo*, <http://www.anc.org.za/ancdocs/pubs/umrabulo/umrabulo13g.html> (se accedió el 27-04-04).

- Kennedy, K. (2004): «Wangari Maathai: Women and the Environment», *Speak The Truth Power*, http://www.speaktruthpower.org/defend/profile/profile_07.asp (se accedió el 30-04-2005).
- Mutiso, C. (1998): «Her Women's Army Defies an Iron Regime», *Time Magazine*, 28 de diciembre.
- Ogunsanya, K. (2006): «Women and Elections in African Politics», en *Conflict Trends Magazine*, Ciudad del Cabo, The African Centre for the Constructive Resolution of Dispute (ACCORD), edición especial de *Election and Constitutional Democracy in Africa*, 2.^a ed., pp. 14-18.
- Pezzotti, M. (2005): «Women, Peace Processes and Peacekeeping Operations: A Conflict Management perspective», *Conflict Trends Magazine*, Ciudad del Cabo, The African Centre for the Constructive Resolution of Dispute, núms. 19-22.
- Powley, E. (2003): *Strengthening Governance: The Role of Women in Rwanda's Transition*, Washington DC, Women Waging Peace Policy Commission.
- Ruddick, S. (1993): «Notes toward a Feminist Peace Politics», en M. Cooke y A. Woollacot (eds.), *Gendering War Talks*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Schroeder, E. (1999): «Women's Disarmament Movements: Evolution and Continuity», *Reaching Critical Will*, www.reachingcriticalwill.org/social/genderdisarm/womenanddisarm.html (se accedió el 23-05-05).
- UNRISD (2005): *Gender Equity: Striving for Justice in an Unequal World*, Francia, UNRISD.
- Williams, H. (2006): «Women and Post-Conflict Reconstruction in Africa», *Conflict Trends Magazine*, Ciudad del Cabo, The African Centre for the Constructive Resolution of Dispute, 1.^a ed., pp. 30-34.
- Young, I. M. (1987): «Impartiality and the Civic Public: Some Implications of Feminist Critiques of Moral and Political Theory», en S. Benhabib y D. Cornell (eds.), *Feminism as Critique, Essays on the Politics of Gender in Late-Capitalist Societies*, Oxford, Polity Press.

7. FEDERALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: UN NUEVO MODELO PARA LOS ESTADOS AFRICANOS. LA EXPERIENCIA SUDAFRICANA

CHRIS TAPSCOTT *

I. INTRODUCCIÓN

La literatura sobre gobiernos locales les ha asignado tradicionalmente dos atributos esenciales: primero, el de ser la piedra fundacional de la democracia y segundo, el de ser la primera línea de servicio a las comunidades locales. Durante la era postcolonial este patrón ideal estaba implícito en los modelos de gobierno local que habían sido importados desde Occidente y trasladados a las sociedades del Nuevo Mundo. Más recientemente el desarrollo del gobierno local, así como el del sector de las ONG, ha sido considerado por las agencias financiadoras internacionales como un contrapeso a la hegemonía del Estado central, rígido y autocrático. Sin embargo, a pesar de las aparentes virtudes prácticas del gobierno local y del creciente interés en la descentralización, el desempeño del gobierno municipal en gran parte del mundo en desarrollo, y particularmente en África, ha sido débil y poco efectivo.

En este sentido, el reto político primordial que enfrentan los Estados de la llamada «Tercera Ola» tiene que ver con la consolidación y profundización de la democracia en sociedades que hasta hoy han estado poco expuestas a la práctica democrática. De particular interés resulta el reto de superar la práctica de la democracia representativa (que atrae generalmente el más riguroso examen internacional y es evaluada de acuerdo con la libertad y justicia de las

* Catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, Universidad de Western Cape.

elecciones) y pasar a formas de democracia participativa que tienen un sentido sustantivo para la mayoría de sus ciudadanos.

Al contrario de otros países del África Subsahariana, la Sudáfrica del post-apartheid ha superado la retórica política en su esfuerzo por descentralizar las responsabilidades administrativas en el nivel local. Principalmente al inicio de la era del apartheid, en donde las autoridades locales operaban bajo la doctrina «ultra vires», la nueva Constitución de 1996 elevó significativamente el estatus de las municipalidades. Las autoridades locales son hoy reconocidas como una esfera distinta del gobierno, con sus propios poderes originarios. La Constitución afirma que «la municipalidad tiene el derecho de gobernar bajo su propia iniciativa los asuntos del gobierno local de su comunidad, sujeta a la legislación provincial y nacional» y establece más adelante que los gobiernos nacionales y provinciales «no podrán comprometer o impedir la capacidad o el derecho municipal de ejercer sus poderes o desempeñar sus funciones» (RSA, 1996). Detrás de esta formulación está la convicción de que el gobierno local constituye no solamente la piedra angular de la democracia sino que también juega un papel central en el desarrollo del bienestar social de las comunidades locales.

Con el fin de cumplir con estas provisiones, el gobierno ha aprobado en los últimos doce años una serie de instrumentos legislativos y distintas políticas con el fin de transferir al gobierno local las funciones administrativas clave. En este sentido, ha llevado a cabo las mejores prácticas propuestas por las agencias financiadoras y por los gobiernos donantes de Occidente. Sin embargo, el caso sudafricano demuestra que el proceso de devolución es más complejo de lo que muchos teóricos habían supuesto y que la devolución de autoridad y recursos, aunque necesaria, no provee las condiciones suficientes para el establecimiento de formas de gobierno que brinden servicios efectivos y ofrezcan oportunidades para una participación local significativa. Este capítulo examinará los retos de la devolución local efectiva en la Sudáfrica del post-apartheid e intentará ilustrar las lecciones emanadas de este proceso. Como punto de partida, es de interés conocer los orígenes de la estructura del Estado en Sudáfrica como una manera de contextualizar los actuales eventos.

II. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO DURANTE LA ERA DEL APARTHEID

Los orígenes del Estado sudafricano durante el apartheid se remontan a la Ley de Constitución Sudafricana (Constitución Act) de 1909. Esta Ley, que se hizo efectiva en 1910, permitió unir las repúblicas Boer y las colonias británicas en un Estado soberano. También puso en marcha una legislación que excluyó efectivamente a la población negra del proceso legislativo y culminó con el separatismo racial del apartheid. Con el fin de acomodar las identidades políticas de estas cuatro entidades dispares, la Ley partió del sistema de Westminster (de dos niveles) e interpuso un nivel de gobierno provincial (que comprendía cuatro provincias) entre el gobierno nacional y el local.

Los Consejos Provinciales derivaban su poder legislativo de la Ley de Sudáfrica (*South Africa Act*) y si bien estaban subordinados a la legislación nacional también tenían poderes de promulgación de leyes y ordenanzas. Es decir, a pesar de que no se presentaba competencia entre el gobierno central y las provincias en cuestiones legislativas, las decisiones de un gobierno provincial en teoría no podían ser revocadas a menos de que fueran contrarias a algo expresado o implícito en una ley del Parlamento (De van Winsen *et al.*, 1953: 32). Sin embargo, el poder real dentro del gobierno provincial recaía en el despacho del Administrador que era designado por el Primer Ministro (y subsecuentemente por el Presidente) como el jefe del ejecutivo del gobierno provincial. Como miembro del partido gobernante, el Administrador era designado por un período de cinco años y era, en efecto, un agente del gobierno central con rango de viceministro (Vosloo, Kotze y Jeppe, 1974).

Había poca o ninguna tensión entre el gobierno central y el provincial porque los administradores provinciales eran designados políticos del partido gobernante y porque su poder e influencia superaba tanto el concejo provincial como la administración. Los gobiernos provinciales representaban a todos los efectos las ramas regionales del gobierno central. Bajo esas circunstancias, las relaciones intergubernamentales se convirtieron principalmente en un

asunto tecnocrático que concernía a la coordinación de actividades y a la integración de responsabilidades concurrentes como la salud, la educación y las carreteras, por ejemplo.

La relación entre el nivel local y provincial de gobierno era, sin embargo, de naturaleza enteramente diferente y fuente de frecuentes conflictos. En primera instancia, las municipalidades derivaban su poder de ordenanzas provinciales y no de la legislación central. Operando bajo la doctrina de los «ultra vires», las autoridades locales no tenían poderes originarios y les estaba prohibido llevar a cabo cualquier actividad que no estuviera específicamente definida por las ordenanzas centrales o provinciales (De van Winsen *et al.*, 1972: 2). Los poderes del Administrador Provincial sobre las autoridades locales eran extensos y superaban la promulgación de ordenanzas, él (en ese tiempo no había mujeres administradoras) tenía el derecho de revocar a discreción cualquier regulación hecha por el gobierno local, llamar a elecciones municipales y promulgar ordenanzas y otras legislaciones.

A pesar de estos amplios poderes, las relaciones entre el gobierno central y muchos de los principales gobiernos locales solían ser conflictivas. Esto se debía a que estos concejos municipales estaban dominados por individuos que se oponían políticamente al partido gobernante y, en una serie de incidentes bien publicitados, se oponían a la implementación de algunas de las más aberrantes políticas del apartheid¹. Para reducir esta resistencia y en un esfuerzo por facilitar la implementación de la política del apartheid, el gobierno central proscribió más tarde las responsabilidades locales y desconcentró su propia autoridad a través de oficinas regionales. En este contexto, el gobierno local conservó un poder mínimo y era visto por el público más como una agencia de servicios que como un nivel del gobierno. Esto se reflejó en la extremadamente baja participación en lo que, se suponía, era una democracia profundamente enraizada. En cualquier caso, a los africanos, los indios y los mestizos se les había impedido su rol de votantes.

¹ Este fue el caso de Ciudad del Cabo, donde el concejo de la ciudad se resistió abiertamente a la remoción y recolocación de gente de color durante los años setenta y ochenta.

En términos de la Constitución, la responsabilidad de la provisión de los servicios básicos le correspondió al gobierno local. En la práctica, sin embargo, a las autoridades locales raramente se les permitía llevar a cabo estas funciones por su propia cuenta. Esto se debía a que el poder del gobierno bajo el régimen del apartheid estaba más desconcentrado que descentralizado. Es decir, en vez de una devolución de autoridad había una dispersión de control a través de agencias que derivaban su poder de los concejos provinciales, o en la mayoría de los casos, directamente de la legislatura central. Las implicaciones de esta práctica eran diversas. En primera instancia la pérdida de poder de los gobiernos locales redujo los procesos democráticos en este nivel (cuando existían) a un ejercicio sin contenido. En segunda instancia, la autoridad de las municipalidades fue severamente afectada y, finalmente, la excesiva fragmentación de la autoridad hizo imposible una planificación coordinada en las áreas urbanas.

La ausencia de una estructura administrativa unificada, así como las diferenciadas subvenciones a los distintos grupos raciales, aseguraban amplias variaciones en la calidad y cantidad de los servicios prestados a las comunidades en todo el país. El alcance del compromiso cívico se limitaba a los Comités de Administración, por parte de las comunidades indias y de color y a los Comités Consultivos por parte de la comunidad africana. A pesar de que los representantes de estas estructuras eran supuestamente elegidos (algunos eran designados por los oficiales provinciales) carecían de todo poder deliberativo y simplemente aconsejaban a la municipalidad o a los departamentos del gobierno central en materias referidas a sus comunidades. Estas consejerías, por lo demás, carecían de cualquier legitimidad y sus miembros se convirtieron en blanco de violentos ataques en posteriores etapas del apartheid.

Como consecuencia de este estado de cosas, el concepto de ciudadanía en Sudáfrica, en su sentido más amplio, se limitaba a los blancos sudafricanos. La población africana, bajo el esquema del apartheid, podía ejercer supuestamente su ciudadanía en diez territorios étnicos que tenían autonomía nominal pero que dependían enteramente de Pretoria en lo que concernía al presupuesto y a la

mayor parte de la experticia técnica². En las posteriores etapas del apartheid, como parte de un intento de reforma, se dieron pasos para apaciguar a la población africana a través del establecimiento de autoridades locales negras (Black Local Authorities, BLA) en las áreas blancas urbanas. Estas estructuras carecían de poderes originarios y eran ampliamente rechazadas por las comunidades en las que estaban ubicadas. Las comunidades indias y de color ocuparon un espacio político más ambivalente. A pesar de no estar tan estrictamente reguladas como la población africana carecían sin embargo de los privilegios de la ciudadanía asociados a las democracias en el mundo. En ausencia de cualquier pacto entre los ciudadanos y el Estado, había pocas perspectivas de que las comunidades se movilizaran para participar en programas de desarrollo socioeconómico. Efectivamente, durante posteriores estadios de la lucha antiapartheid, tanto las comunidades africanas como las de color fueron exitosamente movilizadas para lograr el objetivo opuesto, es decir, para hacer el Estado ingobernable.

III. LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN LA ERA POST-APARTHEID

La adopción de una Constitución interina en 1994 y su aprobación final en 1996 representó el repudio final y formal de la Ley de Apartheid. En las negociaciones multipartidistas que precedieron a la elaboración del borrador de la Constitución interina, uno de los asuntos más polémicos fue la decisión sobre si Sudáfrica debía ser un Estado unitario o de carácter federal. Esto reflejaba una tensión entre la necesidad de devolverle el poder a las provincias (una posición fuertemente apoyada por la minoría blanca) y la necesidad de mantener el control central. Mientras el Congreso Nacional Africano (CNA) y luego el gobierno interino apoyaban la idea de llevar la democracia al pueblo, también existía un temor expreso de que la

² A cuatro de estos territorios se les concedió total «independencia» por el Estado del apartheid, pero como no recibieron ningún reconocimiento internacional, tenían recursos limitados y dependieron económicamente casi en su totalidad de Pretoria, no pudieron ser considerados soberanos en ningún sentido.

excesiva devolución de poder pudiera conducir a una situación en la que los esfuerzos del gobierno nacional por superar el legado de inequidad del apartheid y por construir una identidad nacional, pudieran verse afectados por la intransigencia política en los niveles más bajos. Como reflejo de esas preocupaciones la Constitución de 1996 estipulaba que «la República de Sudáfrica es un Estado democrático y soberano».

A pesar de este estatuto unitario formal, el Estado sudafricano refleja muchas de las características del federalismo y las relaciones entre centro y periferia en algunos casos no se diferencian demasiado de las de Estados federales. Con todo, mientras la Constitución estipula que habrá «esferas de gobierno nacional, provincial y local», también afirma que éstas serán «distintivas, interdependientes e interrelacionadas». La decisión de describir los distintos niveles de gobierno como «esferas» más que como «niveles» era un intento consciente de apartarse de la noción de jerarquía con todas sus connotaciones de subordinación. En la práctica, sin embargo, éste no ha sido el caso pues la esencia de la jerarquía prevalece en las relaciones intergubernamentales.

El advenimiento de la democracia estuvo acompañado por un programa masivo de reformas con el objetivo de hacer al Estado más legítimo y transparente para la población sudafricana en su conjunto. En un intento por superar las divisiones étnicas y raciales del orden del apartheid, todos los límites políticos y administrativos fueron abolidos, los diez territorios étnicos fueron reintegrados al antiguo sistema administrativo blanco y se establecieron nueve nuevas provincias. Además del establecimiento de las nuevas provincias se inició un extenso programa para delimitar nuevas municipalidades. Esto se debía a que hasta el momento todas las autoridades locales habían sido segregadas racialmente sin tener en cuenta la integridad geográfica o económica de un área determinada. Adicionalmente, una amplia proporción de población negra (en particular aquella de las áreas rurales) había sido excluida del sistema local de gobierno y no había tenido ninguna oportunidad de participar en las instituciones políticas locales.

La responsabilidad sobre la institucionalidad municipal, de acuerdo con la Constitución, recae sobre los gobiernos provinciales que

también son responsables de promover la capacidad de los gobiernos locales para desarrollar sus funciones y gestionar sus propios asuntos. Los poderes y competencias asignados a los gobiernos municipales son relativamente limitados pero tienen «el derecho a ejercer el poder sobre cualquier asunto que sea razonablemente necesario o para el desarrollo efectivo de sus funciones» (RSA, 1996: para. 156.5).

Más allá de esto, los gobiernos nacionales o provinciales tienen la obligación de delegar en las municipalidades la administración de asuntos «que sean administrados más efectivamente a nivel local; y (si) la municipalidad tiene la capacidad de administrarlos» (RSA; 1996: para. 156.4). Donde una municipalidad no pueda o no cumpla con una obligación ejecutiva en términos de la legislación, el ejecutivo provincial correspondiente puede intervenir emitiendo una directiva al consejo municipal o asumiendo la responsabilidad de la obligación. Las condiciones bajo las cuales esta intervención puede tener lugar incluyen instancias donde los estándares nacionales para la prestación de servicios no estén siendo asegurados, donde esté amenazada la unidad económica o donde las acciones del concejo municipal sean perjudiciales para otra municipalidad o para la provincia en su conjunto.

La Ley de Estructuras Municipales de 1998 establece tres categorías de municipalidad que son: municipalidades de categoría A, que tienen autoridad exclusiva ejecutiva y legislativa en su área y que son gobiernos metropolitanos; municipalidades de categoría B, que son municipalidades locales y comparten la autoridad ejecutiva y legislativa en su área con las municipalidades de categoría C que estén en su misma área; finalmente, las municipalidades de categoría C o concejos distritales, que tienen autoridad municipal ejecutiva y legislativa en un área que incluye más de una municipalidad. Este nuevo sistema de gobierno distrital-local combina una municipalidad grande y varias pequeñas operando en un mismo espacio. El concejo distrital ofrece planificación y coordinación así como la provisión directa de servicios en un Área Administrativa Distrital mientras que los consejos locales aseguran la prestación de servicios en el marco del plan de desarrollo distrital.

La Constitución establece a través de la Comisión Financiera y Fiscal la división equitativa del ingreso nacional recaudado en los

tres niveles de gobierno. En la práctica, los gobiernos locales generan ellos mismos el grueso de su ingreso a través de impuestos a la propiedad, beneficios por servicios comerciales (como la electricidad y el agua adquiridas del gobierno nacional) y por la prestación de servicios que se autofinancian (como el alcantarillado y la recolección de basuras). Sin embargo, los gobiernos municipales dependen de las ayudas y préstamos del gobierno nacional para cubrir infraestructuras y otras importantes obras de desarrollo. A pesar de que las municipalidades se quejan frecuentemente de la insuficiencia de los fondos disponibles, en la práctica muchas, si no la mayoría, no consiguen gastar los fondos disponibles. Además, una amplia proporción no puede mantener sistemas de contabilidad adecuados y son objeto de auditorías en profundidad por parte del Auditor General del Estado.

IV. LOS RETOS DE LA TRANSICIÓN PERMANENTE

Una característica del gobierno local en Sudáfrica desde 1994 ha sido su estado de permanente transición. En primera instancia, como se indicó, se inició un extenso programa de redelimitación para reconfigurar circunscripciones electorales del pasado segregadas racialmente y para extender el gobierno municipal a la población negra (particularmente la de las áreas rurales) a la que hasta el momento se le había negado la participación en el gobierno local. El resultado de este ejercicio fue el establecimiento de más de 800 municipalidades a lo largo del país. Una proporción sustancial de esas municipalidades existía sin embargo poco más allá del nombre. En un intento por superar estos inconvenientes y por establecer entidades funcionales más operativas, una nueva redelimitación se inició a finales de los años noventa reduciendo el número de municipalidades a 283. Este programa sirvió para agregar muchas pequeñas municipalidades a una serie de estructuras más amplias, en el entendimiento de que economías de mayor escala en términos de recursos humanos, ingreso e infraestructura, promoverían un sistema de administración más efectivo. Sin embargo, a día de hoy, la evidencia revela que este proceso ha hecho poco por mejorar el

desempeño general del gobierno municipal y en algunos casos ha podido contribuir a su deterioro.

A pesar de la evidente importancia de lo municipal en el sistema de gobierno considerado en su totalidad, el gobierno local en Sudáfrica está en crisis³. Ésta es una realidad reconocida en el Libro Blanco sobre el Gobierno Local de 1998 que establece: «Combinado con servicios obsoletos, infraestructura colapsada o deteriorada y una capacidad de endeudamiento cada vez más debilitada, las municipalidades están atravesando dificultades financieras y en algunos casos, crisis» (DCD, 1998: 8). En muchas áreas, la autoridad municipal no puede ser considerada como operativamente funcional mientras que sólo una pequeña proporción de las municipalidades puede ser considerada administrativamente efectiva. El apartado siguiente revisa algunos de los factores que han contribuido a retardar el desarrollo de un gobierno local efectivo.

IV.1. *Incapacidad administrativa*

Entre los retos más apremiantes a los que se enfrentó el gobierno del Congreso Nacional Africano en su ascenso al poder, estaba la transformación y reforma de la burocracia del apartheid. Esta transformación era necesaria tanto para asegurar la legitimidad del Estado (hasta el momento dominado de manera autocrática por hombres blancos) como para crear una burocracia capaz de brindar servicios a todos los ciudadanos de manera efectiva y eficiente. El reto era formidable: no solamente el gobierno había heredado un Estado esencialmente racista en cuanto a su orientación, sino que había sufrido pocos cambios durante las tres décadas precedentes y estaba poco adaptado para liderar el desarrollo de una sociedad sudafricana democrática.

³ Es importante anotar que de ninguna manera la crisis afecta a todas las municipalidades. Las más grandes tienden a tener una memoria institucional más larga a la que recurrir mientras que las comunidades a las que sirven tienen una mejor comprensión de su papel como ciudadanos.

El nuevo Estado no sólo tenía la responsabilidad de proveer de manera rápida servicios sociales para la mayoría, hasta ahora excluida, de estimular la economía que había sufrido serios reveses en los últimos años del apartheid y de promover un *ethos* no racista y democrático, sino que también se esperaba que lo hiciera en el contexto de un sistema administrativo en transformación y conformado en su mayoría por oficiales que tenían poca experiencia de Estados desarrollistas o poca experiencia administrativa previa. Por esta razón quizá no sorprenda el uso de la expresión «políticas fuertes de débil implementación» frecuentemente utilizada para describir el desempeño del nuevo gobierno. En realidad las políticas utilizadas son, en muchos casos, completamente incompatibles con las capacidades administrativas de las agencias ejecutoras, debido a las pobres destrezas y capacidades de los funcionarios (particularmente en los niveles medios de administración), a la débil definición de los cargos, a sistemas administrativos mal formados y a la prevaleciente cultura del sector público. No sería una exageración decir que el *ethos* imperante en muchas municipalidades rurales es de un indolente letargo.

A este respecto, el programa de transformación en sus inicios recibió un fuerte empujón con la formación de cuadros administrativos del sector público. Estos recibieron introducción a las técnicas de formulación de políticas, la planificación estratégica, la elaboración de presupuestos y la administración de recursos humanos. Sin embargo, se le dio relativamente poca atención al contexto en el que esta formación tenía lugar y pocos programas atendieron la necesidad de transformar sistemáticamente los entornos de trabajo. Igualmente problemática resultó la poca o ninguna atención que se le dio al fortalecimiento de las capacidades administrativas básicas y a la reforma de los sistemas que sostenían. Al buscar el establecimiento de un sistema de administración pública más flexible y proactivo, se ignoró con frecuencia la necesidad de fortalecer las funciones administrativas básicas.

El resultado de este estado de cosas ha sido una burocracia sólo parcialmente transformada. Sin embargo, los servicios públicos, como la naturaleza, rechazan el vacío. Ante la ausencia de nuevas rutinas de trabajo, de nuevos procedimientos y de un nuevo *ethos*,

la práctica del sector público volvió en muchos casos a sus antiguas costumbres. En este sentido, la memoria institucional de la administración del apartheid prevalece hoy en muchas agencias gubernamentales (ya sea en el nivel nacional, provincial o local). Este orden administrativo se caracterizaba por una falta de transparencia, arrogancia y poca consideración hacia la honradez individual, lo que, como es de esperar, dio lugar a una generalizada desconfianza. Este contexto explica parcialmente la tiranía de los pequeños burócratas en el nivel local y su aparente desinterés en la prestación efectiva de servicios.

La incapacidad de los gobiernos locales, como se indicó anteriormente, se puede atribuir en parte a la mala orientación de la formación, pero también se debe al hecho de que muchas nuevas y pequeñas municipalidades simplemente no tienen personal con suficiente formación y experiencia para llevar a cabo las tareas asignadas, cada vez más complejas. Esto se debe al hecho de que el personal más capacitado se está dirigiendo a los grandes centros urbanos y a niveles de gobierno más altos donde los salarios son mayores.

Históricamente, como se mencionó, los gobiernos locales en Sudáfrica jugaban un papel limitado en cuanto al desarrollo y sus responsabilidades en la era del apartheid estaban en su mayoría limitadas a la prestación de servicios básicos. Bajo la nueva organización política los gobiernos locales han sido puestos en el centro del escenario político, en la lucha por combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida. Así, el Libro Blanco del Gobierno Local de 1998 establece que «los poderes y funciones del gobierno local deberán ser ejercidos de manera que se logre el máximo impacto sobre el desarrollo social de las comunidades —atendiendo en particular las necesidades básicas de los pobres— y el crecimiento de la economía local» (DCD, 1998: 18). El Libro Blanco establece también que mientras «el gobierno local no es directamente responsable de la creación de empleo, sí lo es de asegurar que las condiciones generales económicas y sociales de la localidad conduzcan a la creación de condiciones de empleo».

En su esfuerzo por lograr una transformación de la sociedad sudafricana con equidad y de superar los enclaves residuales de ra-

cismo, el gobierno adoptó un mismo enfoque en su sistema de devolución de poderes en los niveles provincial y local. Así, mientras la Ley de Estructuras Municipales de 1998 prevé tres categorías de gobierno municipal (metropolitano, distrital y local), éstas son en su mayoría determinadas por el área geográfica y por factores demográficos más que por cualquier consideración sobre la capacidad administrativa de estas estructuras. Bajo este sistema, a una municipalidad recientemente instaurada en un antiguo territorio predominantemente pobre le son asignadas las mismas responsabilidades que una antigua municipalidad urbana blanca, con un régimen administrativo bien establecido y una administración efectiva. Las demandas de desarrollo sobre estas municipalidades son las mismas.

Los concejos distritales en particular son llamados a jugar un papel central en el desarrollo y sus deberes incluyen la preparación de Planes de Desarrollo Municipal de alcance distrital que incluyen el uso del suelo, desarrollo y planificación del transporte y la provisión y coordinación de infraestructuras para las municipalidades locales. Adicionalmente los concejos distritales son responsables de la provisión de prestaciones tales como: bomberos, tanatorios, mercados y mataderos, servicios de salud, etc. También son responsables de la promoción del turismo, transporte y obras públicas (Departamento de Desarrollo Constitucional, 1999: 11).

En términos de la Ley de Sistemas Municipales, cada concejo electo debe preparar y adoptar en un período determinado un plan inclusivo que articule proyectos, programas y presupuestos así como otros recursos del concejo, con las prioridades de desarrollo sostenible de la comunidad (DBSA, 2000: 5). De acuerdo con la ley, la preparación de un Plan de Desarrollo Integrado (IDP, en sus siglas inglesas) debe incluir un extenso proceso de consulta pública, tanto para determinar las prioridades locales como para promover el sentido de participación de la ciudadanía en el devenir de la municipalidad. Desafortunadamente, en muchas municipalidades este ejercicio ha sido llevado a cabo de manera extremadamente superficial. Al carecer de las capacidades para diseñar un IDP, las municipalidades recurren con frecuencia a consultorías para que los diseñen en su lugar. Los consultores, que trabajan normalmente con contratos por servicios, suelen preparar borradores con base en

fuentes secundarias más que en información fruto de consultas públicas⁴. El borrador es entonces presentado a la comunidad por los concejales locales (que con frecuencia tampoco entienden el contenido en su totalidad) en una serie de encuentros y reuniones. El resultado es la preparación de un documento que carece de relevancia local y que contiene poca o ninguna información relevante de la comunidad.

La experiencia reciente ha demostrado que la mayoría de los gobiernos locales son incapaces de alcanzar los retos asumidos. A los gobiernos locales, que hasta el momento han luchado para proveer servicios básicos como recogida de basuras, alcantarillado y agua, se les asigna un rol central en el desarrollo económico local y la creación de empleo. Otra dificultad está relacionada con el hecho de que no se han producido progresivamente los cambios impuestos a las autoridades locales y se ha pretendido cumplir con las nuevas obligaciones de manera virtualmente inmediata. En este sentido, el enfoque corre el riesgo de reproducir sin advertirlo las relaciones de poder y los patrones de pobreza que busca superar. Esto se debe a que las municipalidades más establecidas, ubicadas en las áreas urbanas más ricas, son las más proclives a conseguir las subvenciones disponibles y tener éxito bajo los nuevos esquemas de financiación. El resto ha sufrido las consecuencias de una desilusión generalizada por el mal desempeño de las municipalidades, es decir, la población pierde confianza en la institución del gobierno local y recurre a instancias más altas de gobierno en búsqueda de apoyo.

La carencia de capacidad administrativa y la incapacidad de mejorar los servicios ha dado lugar a una crisis de las expectativas populares. En el nivel más básico, los ciudadanos votan para que un partido político ocupe el gobierno local y pagan sus impuestos

⁴ El presidente Thabo Mbeki expresó su preocupación acerca del papel de los consultores al dirigirse a la tercera conferencia de la Asociación de Gobierno Local de Sudáfrica (SALGA, por sus siglas en inglés) en septiembre de 2004: «Seguimos confiando demasiado en consultores foráneos. Creo que es momento de dejar de confiar en consultores, intervenciones de crisis y otras medidas interinas y darle un lugar efectivo a la administración madura de las municipalidades», *Cape Times*, 30 de septiembre de 2004.

con la expectativa de que este gobierno sirva a sus necesidades, ya sean la creación de empleo, la provisión de servicios o simplemente la conservación del *statu quo*. En la medida en que los gobiernos son repetidamente incapaces de cumplir con los compromisos hechos a sus votantes, la desilusión es inevitable. Este estado de cosas ha sido una característica de muchos gobiernos locales en Sudáfrica. Para la mayoría de la población, que se benefició poco del Estado del apartheid, hay grandes expectativas de que el nuevo gobierno los asista en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esta expectativa se extiende en el nivel local donde las municipalidades han sido presentadas como la primera línea de gobierno. La incapacidad de los gobiernos locales de satisfacer necesidades básicas es vista consecuentemente por muchos como el reflejo del desinterés del gobierno hacia los pobres. En efecto, los tropiezos del gobierno local minan los principios de la democracia participativa que ha sido tan ampliamente abrazada por el gobierno del Congreso Nacional Africano.

IV.2. *Las dimensiones formales de la democracia participativa*

Formalmente, el marco constitucional y legislativo para el ejercicio de la ciudadanía a través de la participación popular en la toma de decisiones está bien establecido en Sudáfrica. En 1993, en la víspera de la transición a la democracia, el Congreso Nacional Africano (entonces, un gobierno a la espera) señaló su compromiso con la gobernanza participativa en la publicación de su Programa de Reconstrucción y Desarrollo (RDP, en sus siglas inglesas) que adoptó tanto el principio de la participación popular en la toma de decisiones como el de la rendición de cuentas del sector público. El RDP, de acuerdo con sus principios fundacionales, se comprometió con «el desarrollo de abajo hacia arriba que le pertenece y es liderado por las comunidades y su órgano de representación» (African National Congress, 1994: para. 2.2.3). Este ideal se hizo efectivo en la Constitución de 1996 que estipula que «las necesidades del pueblo deben tener respuesta y el público debe ser estimulado a participar en el diseño de políticas», y asegura que «la administración pública

debe rendir cuentas» (RSA, 1996: secciones 195 [1] e y f). La Constitución estipula también que la legislación nacional debe asegurar la promoción de estos valores y principios. Con este fin, ha sido adoptada una abundante legislación que da explícitamente a las diferentes estructuras del Estado la responsabilidad de la promoción de la participación ciudadana.

El Libro Blanco sobre la Transformación de la Prestación de Servicios Públicos de 1997, conocido también como el Libro Blanco de Bhato Pele («el pueblo primero»), buscaba establecer «un marco para la prestación de servicios públicos que trate a los ciudadanos más como clientes y les permita pedir cuentas a los servidores públicos por los servicios que reciben» (DPSA, 1997: sección 1.2.12). Tratar a los ciudadanos como clientes de acuerdo con la Ley implicaba «escuchar sus puntos de vista y tenerlos en cuenta en la toma de decisiones sobre la provisión de servicios (... al igual que) tratarlos con consideración y respeto» (DPSA, 1997: sección 1.3.3).

Al trabajar este tema, el Libro Blanco sobre el Gobierno Local de 1998 adoptó la necesidad de lo que llamó el «gobierno local del desarrollo», un enfoque que compromete a las municipalidades «a trabajar juntas con las comunidades locales para encontrar formas sostenibles de satisfacer sus necesidades y mejorar su calidad de vida» (DCD, 1998: sección B). En este enfoque está implícita la necesidad del gobierno local de promover activamente la participación de sus ciudadanos y particularmente de los sectores más marginados de la comunidad:

Las municipalidades deben estar advertidas de las divisiones dentro de las comunidades locales y buscar la promoción de la participación de los grupos excluidos y marginados en los procesos de las comunidades. Por ejemplo, para la efectiva e igual participación de las mujeres hay muchos obstáculos como los valores y las normas, así como asuntos prácticos como la carencia de transportes, responsabilidades domésticas, seguridad personal, etc. Las municipalidades deben adoptar enfoques inclusivos que promuevan la participación de la comunidad incluyendo estrategias encaminadas a la remoción de obstáculos y a la activa estimulación de la participación de grupos marginados en la comunidad local. Al mismo tiempo, los procesos participativos no deben convertirse en un obstáculo al desarrollo y a

los grupos de pequeños intereses no se les puede permitir «capturar» el proceso de desarrollo. Es importante para las municipalidades encontrar vías para estructurar la participación que facilite en vez de impedir el proceso de prestación de servicios [DCD, 1998: sección 1.3].

La idea de participación popular «desde abajo» en los sistemas locales de gobierno tuvo su posterior expresión en la Ley de Servicios Municipales del Gobierno Local de 2000 que instruye explícitamente a las municipalidades para «establecer mecanismos, procesos y procedimientos apropiados para permitirle a la comunidad local participar en los asuntos de la municipalidad» (RSA, 2000: sección 17.2). De acuerdo a la Ley:

Una municipalidad debe desarrollar una cultura de gobierno que complemente el gobierno representativo formal con un sistema de gobernanza participativa, con el propósito de estimular y crear las condiciones para que la comunidad local participe en los asuntos públicos, contribuir a la construcción de la capacidad de participar y permitir a los concejales y al personal promover dicha participación [RSA, 2000: sección 16.1].

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones de los legisladores y de los definidores de políticas, es evidente que la mayoría de las municipalidades han fracasado hasta ahora en hacer efectivos los principios de Batho Pele y la democracia participativa. En efecto, la frustración de los ciudadanos con lo que se percibe como ejercicios sin sentido de participación en comités, reuniones públicas (conocidos en lengua vernácula como *imbizos*) y demás, están creciendo sostenidamente.

V. UNA SOCIEDAD DE BAJA CONFIANZA

La investigación ha demostrado que el desarrollo del capital social y la confianza generalizada en Sudáfrica fue severamente retardada por siglos de dominación colonial y apartheid. De acuerdo con Robert Putnam (1993) y otros teóricos del capital social, tal déficit de capital social y confianza puede impedir la consolidación de la de-

mocracia en un país como Sudáfrica al restringir las posibilidades del desarrollo de identidades nacionales más inclusivas y la emergencia de algún sentido común de ciudadanía.

La formación de capital social en Sudáfrica ha sido históricamente un proceso desigual y desarticulado. Durante gran parte del siglo pasado, los sucesivos gobiernos de minoría blanca buscaron suprimir el desarrollo de la vida asociativa entre la población negra temiendo que su desarrollo constituyera la base de la movilización política contra el dominio de la minoría blanca. La imposición del dominio del apartheid a partir de 1950 construyó el proceso de urbanización y obligó a la mayoría de la población africana a vivir bajo el control de líderes tradicionales inherentemente patrimoniales y autoritarios, tanto en apariencia como en la práctica. Las políticas del «divide y vencerás» del régimen del apartheid reforzaron la separación étnica y forjaron una división entre los africanos que vivían en las áreas urbanas y los que vivían en los territorios rurales. Finalmente, la prohibición de sindicatos negros y, a partir de 1960, la proscripción de los partidos políticos negros aseguró que el desarrollo de la sociedad civil dentro de la comunidad negra fuera precario y que la vida asociativa estuviera fundamentalmente confinada a las actividades deportivas y religiosas. Estructuras como las de los gobiernos de los territorios étnicos y los concejos asesores de las ciudades que pretendían representar a la población negra eran patrocinados por el Estado y carecían por tanto de cualquier legitimidad política. Las Autoridades Locales Negras, como se indicó anteriormente, eran percibidas de manera similar y ampliamente rechazadas.

El medio social en el que se impuso el nuevo sistema de gobierno local podría ser entonces caracterizado como sigue: para el 40 o 50% de la población que había vivido en territorios étnicos, la vida bajo un sistema de gobierno municipal era una experiencia completamente novedosa. Para este sector no existía memoria social o institucional de democracia local a la que recurrir. En muchas pequeñas ciudades rurales los recién elegidos concejales tenían que competir con el residuo de sistemas de poder previos, es decir, tanto las estructuras de liderazgo tradicionales como las cívicas afirmaban su derecho a representar los intereses de sus comunidades.

Para el grueso de la población urbana negra, que había vivido bajo las desacreditadas Autoridades Negras Locales, el advenimiento de un gobierno local legítimo con un real grado de autonomía y con la promesa de recursos era una experiencia igualmente novedosa. Para las comunidades acostumbradas a resistir el dominio municipal y a apoyar los boicots a los servicios y a los impuestos, la transición no ha sido fácil.

La ausencia de capital social y de confianza en el nivel local se manifiesta en primera instancia en las votaciones municipales. Bajo estas circunstancias, muchos de los concejales de los gobiernos locales asumen su cargo sin un amplio mandato popular. Sin embargo, a pesar de que pueden carecer de legitimidad y apoyo popular, también están libres del constante examen local y por lo tanto no están obligados a rendir cuentas de sus acciones. En el modelo del gobierno local de las antiguas municipalidades blancas, que se derivaba del modelo liberal de Westminster, el estipendio pagado a los concejales locales (alrededor de \$600 al mes) pretende cubrir los gastos incidentales. El pago de este mismo estipendio a los oficiales de las comunidades pobres representa un ingreso significativo. Bajo esas circunstancias, la presión para permanecer en el cargo tiene más que ver con el mantenimiento de la calidad de vida que con la conservación de influencia política.

La combinación de bajas votaciones y una rendición de cuentas limitada promueven con frecuencia el desarrollo de la corrupción y el clientelismo. Dado que los oficiales sólo dependen del apoyo de una pequeña proporción de la comunidad para su reelección, emerge la tendencia entre algunos concejales de satisfacer las necesidades de este selecto grupo (por ejemplo, en la subvención de viviendas municipales, empleos, etc.) a expensas del conjunto de la comunidad. Otra manifestación de esta tendencia es la directa intervención de los políticos en los asuntos administrativos de la municipalidad. Por otra parte, este proceso ha tendido a perpetuarse. Cuanto más los políticos locales sirven a sus redes clientelares menos capaces son de atender las necesidades sociales de un bienestar equitativo; y en la medida en que la comunidad, en un sentido amplio, pierde la fe en el sistema de la democracia local, es menor la rendición de cuentas de los cargos elegidos, y así sucesiva-

mente. Este proceso iterativo termina por limitar el desarrollo del capital social. También limita el grado de motivación a la participación de la población en los procesos democráticos locales.

V.1. *Limitaciones en el diseño de la democracia local*

En el nivel local, los objetivos del gobierno municipal, tal como lo dispone la Constitución, incluyen la provisión de «un gobierno democrático y que rinda cuentas a las comunidades locales» y promueve «la vinculación de las comunidades y de las organizaciones comunitarias en los asuntos del gobierno local» (RSA, 1996: para. 152). Sin embargo, se argumenta que algunas provisiones de la Constitución con su respectiva legislación limitan una rendición de cuentas democrática y minan la confianza pública en los políticos locales y por tanto en el sistema de gobierno local en su conjunto. En primera instancia, la Constitución establece un sistema electoral híbrido en el que se elige a la mitad de los concejales con el sistema de representación proporcional y a la otra mitad con el sistema de representación geográfica. En ambos casos, la rendición de cuentas de los oficiales elegidos a sus electores es cuestionable ya que todos los candidatos son seleccionados por la dirigencia política del partido. En el caso de los candidatos elegidos en listas de representación proporcional no es extraño que la rendición de cuentas se haga a la cúpula del partido que apoyó su candidatura más que a las comunidades a las que son asignados subsiguientemente. La forma en que los concejales ven a los electores es en términos puramente instrumentales y ha sido muy bien expresada en palabras de un residente de Khayalitsha al protestar contra la inadecuación de los servicios municipales: «Los concejales locales —asegura— sólo nos usan para ascender a posiciones más altas. Durante el tiempo de elecciones piden nuestro apoyo y nos prometen de todo pero una vez que las elecciones terminan ellos desaparecen»⁵. Este punto de vista es refrendado por los resultados de la encuesta del Afrobarómetro lle-

⁵ Xolile Mlumbi, manifestante de Khayalitsha, citado por S. Maposa, «Es el único lenguaje que entienden», *Cape Argus*, 12 de julio de 2005.

vado a cabo en 2005 que encontró que a nivel nacional sólo el 14% de los miembros de las comunidades conocían el nombre del concejal elegido en el gobierno local (Logan *et al.*, 2006: 11).

Un factor adicional que limita la confianza pública en el compromiso de los representantes políticos locales es la provisión constitucional de lo que se conoce como el *floor-crossing* o *transfugismo* de concejales elegidos⁶. Bajo esta provisión, los representantes elegidos de los partidos políticos pueden cambiar de partido dos veces en cada mandato por un período de tiempo limitado. Este proceso no sólo traiciona el mandato dado a los concejales por sus electores sino también cambia el balance de poder en las municipalidades en las que hay un estrecho margen de diferencia entre los partidos, pudiendo alterarlo en favor de la oposición. La respuesta del electorado hacia los tráfugas (llamados *crossitutes*⁷) ha sido generalmente de cinismo, lo que ha conducido a la alienación del proceso político por parte de la población. En una encuesta llevada a cabo en 2004 por *The Washington Post*, la Fundación Kaiser Family y la Universidad de Harvard encontraron que el 63% de los encuestados sentía «alguna» o «fuerte» desaprobación hacia el *floor-crossing*. El estudio también encontró que mientras el 41% de los encuestados a nivel nacional calificaban el desempeño del gobierno nacional entre bueno y excelente, sólo el 30% contestaba lo mismo para el gobierno local (*The Washington Post et al.*, 2004: tabla 2.8). Es lo que parece una perversión de los ideales de la democracia local, cuanto mayor sea el nivel de gobierno mayor es el grado de confianza expresado sobre su papel y su desempeño.

V.2. Rechazo del modelo participativo

La desilusión generalizada con el desempeño de las municipalidades se ha vuelto cada vez más visible mientras que la población

⁶ Las provisiones de *floor-crossing* existen en la ley de enmienda de la Constitución sudafricana, Ley 18 de 2002 (ítem 4 [2] de calendario 6A) y en la Ley de Estructuras Municipales del Gobierno Local (Ley 20 de 2002).

⁷ Juego de palabras en inglés: *prostitutes* [N. del T.].

pierde confianza en las instituciones del gobierno local y solicita asistencia en niveles de gobierno cada vez más altos. Una reciente ola de protestas a nivel nacional contra la mala prestación de servicios a nivel del gobierno local refleja las preocupaciones de una ciudadanía que está cada vez más cansada de la retórica de la participación y del empoderamiento sin ninguna ganancia material⁸. En este contexto, los ciudadanos han creado sus propios espacios de participación, lo que implica protestas en masa con algunas subidas de tono violentas. A este respecto, se ha evidenciado el regreso de muchas comunidades a las formas de relación con el Estado que caracterizaban la lucha contra el apartheid. Al comentar sobre las protestas generalizadas en su provincia, la directora del comité provincial sobre gobierno local afirmaba:

Los residentes nos han dicho que para ser escuchados, para recibir atención del gobierno provincial y nacional tenían que *toyi-toyi* [manifestarse]. Aparentemente los comités locales no estaban funcionando, o los manifestantes no estaban involucrados en ellos⁹.

Más allá de las protestas nacionales sobre la falta de vivienda, la pobre prestación de servicios y el desempleo, hay un sentimiento de desilusión porque las comunidades hayan tenido que recurrir a canales alternativos para ser escuchadas dado el fracaso de los espacios de participación existente. Esta perspectiva está quizá mejor expresada en palabras de un individuo de Khayalitsha, que justifica de esta manera las acciones de protesta:

La gente que vive en casas hechas con material de zinc está expuesta al riesgo de electrocutarse y eso es muy peligroso. Nos podemos quemar en cualquier momento en este lugar. A la ciudad parecen no importarles nues-

⁸ Estas protestas han tenido lugar en la mayoría de las nueve provincias de Sudáfrica.

⁹ Anna Buthelezi, Directora del Comité provincial sobre gobierno local de Free Estate, citada en R. Tabane, «Hacemos *toyi-toyi* para obtener atención. Mientras las ciudades asisten a violentas protestas sobre la prestación de los servicios, los concejales lo tienen cada vez más difícil», *Mail and Guardian*, del 1 al 7 de octubre de 2004.

tros problemas. Nuestros niños también corren el riesgo de contraer el cólera. Vivimos en un área que no tiene servicios básicos. Cuando llueve, el agua se queda ahí en pequeños pozos durante días y termina por pudrirse. Los niños juegan con este agua y contraen problemas de piel. No hay baños. La gente se alivia en cualquier parte. Esto expone a la gente, especialmente a los niños pequeños, a riesgos de salud. Nada parece ocurrir en este lado de la ciudad. No estamos protestando porque nos guste; protestamos porque hemos vivido en condiciones espantosas durante años. También parece que la protesta es el único lenguaje que entienden los miembros del gobierno¹⁰.

La negativa de una parte de los miembros del gobierno a reconocer la legitimidad de estas formas alternativas de participación ha agravado la situación, lo que se evidencia en la siguiente cita:

Esperamos demasiado, y nada ocurrió. Hemos estado protestando por la vivienda durante los dos últimos meses y nada se ha hecho. Estamos siendo ignorados por nuestros líderes y por el gobierno. El alcalde Nomaindia Mfeketo nos llegó a decir que no hablará con manifestantes¹¹.

A pesar de la generalizada insatisfacción con el desempeño del gobierno local, hay una clara ambivalencia entre el compromiso de las comunidades con el sistema de la democracia representativa y su simultáneo rechazo hacia la democracia representativa. A pesar de las protestas, en los meses que precedieron a las elecciones municipales del 2006 el porcentaje de asistencia a las urnas fue del 48%, el mismo que en las elecciones locales de 2000. De la misma manera, el gobernante Congreso Nacional Africano aumentó su mayoría del 60% en 2000 al 66% en 2006 (Comisión Electoral Independiente, 2006). Esta tendencia tan contradictoria como pueda parecer es un reflejo del hecho de que muchas comunidades siguen teniendo una fuerte afiliación al partido gobernante, como el partido de la liberación, a la vez que condenan a sus líderes locales. La encuesta de

¹⁰ Nolusindiso Nqola, manifestante de Khayalitsha, citado en S. Maposa, «Es el único lenguaje que entienden», *Cape Aarbus*, 12 de julio de 2005.

¹¹ Xolile Mlumbi, manifestante de Khayalitsha, citado en S. Maposa, «Es el único lenguaje que entienden», *Cape Aarbus*, 12 de julio de 2005.

The Washington Post encontró que mientras el 41% de los encuestados a nivel nacional calificaron el desempeño del gobierno nacional como bueno o excelente, sólo el 30% dijo lo mismo del gobierno local (*The Washington Post et al.*, 2004: tabla 2,8).

VI. CONCLUSIÓN

Aunque es aún muy pronto para decir que el experimento de devolución en Sudáfrica es un fracaso, una serie de tendencias emergentes que han sido detalladas generan preocupación sobre el futuro desarrollo de las estructuras democráticas locales. Si estas tendencias persisten y no se introducen medidas correctivas, parece que pocos gobiernos locales en Sudáfrica superarán los retos del desarrollo y crecerán las presiones para recentralizar el poder. Esto se debe en parte a que los formuladores de política han generado expectativas en los gobiernos locales que superan su capacidad administrativa, pero también al hecho de que la formación social sudafricana es considerablemente determinista y a que el legado de la desconfianza, con todos sus efectos destructivos, está profundamente enraizado. Mientras que el desarrollo de una sociedad con más confianza es un proceso que tomará un período considerable de tiempo (y que tal vez necesite un cambio generacional), también es seguro que la estructura institucional del Estado, tal como está configurada, y en particular la estructura institucional del gobierno local, tienden a retardar el proceso.

En este sentido, las lecciones de la actual experiencia sudafricana pueden ser relevantes para otros Estados del continente comprometidos en procesos de descentralización. La primera es que mientras la descentralización de los recursos y la responsabilidad administrativa es una condición necesaria si se quiere acercar la democracia a los ciudadanos, no es una garantía de que los gobiernos locales por sí mismos sean capaces de superar los retos de la gobernanza efectiva, al menos en el corto plazo. La segunda es que al llevar a cabo un proceso de descentralización, necesario si se quiere profundizar la democracia, los gobiernos nacionales deben estar en conocimiento de las diferentes capacidades de las autoridades loca-

les y ajustar sus políticas de acuerdo a ellas. Es decir, la naturaleza diversa del desarrollo en muchos países es tal, que hay una considerable variedad en las capacidades de las municipalidades en los distintos lugares del país.

En otros textos (Tapscott, 2004) se ha argumentado que la introducción de un modelo asimétrico de devolución puede ser una vía más apropiada para acomodar las diversas capacidades administrativas de las municipalidades a través del país. En este sentido, hay mucho que aprender de las experiencias españolas de devolución. Si bien el modelo español es producto de su particular historia política y económica, es claro que hay algunos elementos de este sistema de relaciones intergubernamentales que pueden ser relevantes para Sudáfrica y otros Estados en desarrollo. En este contexto, una devolución más asimétrica de autoridad administrativa puede tener más éxito a largo plazo que el modelo uniforme para todos que está actualmente muy en boga. Sumado a esto, una progresiva transferencia de responsabilidad, antes que una precipitada, puede resultar menos traumática para las municipalidades con bajos recursos y puede darles la oportunidad de desarrollar sus capacidades de una manera más sistemática.

El nivel en el que las comunidades adopten la noción de gobernanza local estará condicionado por el grado en que las autoridades locales tengan la capacidad de cumplir con las responsabilidades asignadas. Donde sean incapaces de proveer servicios necesarios y (en el caso de Sudáfrica) de crear las condiciones para el crecimiento económico, es probable que se produzca una desconfianza generalizada. Una carencia de confianza, por su parte, puede promover el incumplimiento de las medidas adoptadas por la municipalidad y el deterioro del respaldo y de la comunicación entre el gobierno local y sus electores. Este proceso corre el riesgo de caer en un círculo vicioso que derrote los ideales más puros de democracia y desarrollo local. En este punto es esencial que los gobiernos sean capaces de demostrar de formas muy directas y prácticas que la participación de los ciudadanos puede en realidad influenciar importantes decisiones de gobierno.

En muchos sentidos, la profundización de la democracia en Sudáfrica es una tarea en curso. A este respecto vale la pena notar

que mucho de lo que se ha escrito sobre la consolidación y profundización de la democracia en este país, y en otros del mundo en desarrollo, ha tendido a ser ahistórico en el sentido en que ignora ampliamente el período de tiempo necesario para construir democracias estables en el mundo occidental. A pesar de que se podría esperar, en un mundo cada vez más globalizado y con una transmisión de ideas rápida y concomitante, que los procesos de democratización en los Estados en desarrollo se llevarían a cabo de forma más rápida, las proyecciones sobre este cambio están generalmente basadas más en la esperanza que en una lectura objetiva de las economías sociales y políticas de las sociedades en transformación. Esto se debe a que los procesos de desarrollo socioeconómico y de desarrollo de la democracia rara vez caben dentro de los marcos asignados por los donantes internacionales o incluso por los gobiernos nacionales. Como consecuencia de esto, las lecturas sobre los progresos hechos (recogidas en tantos índices de avance democrático¹²) con frecuencia inducen a confusión. Lo más problemático es que estas lecturas influyen en las actitudes de las agencias financiadoras internacionales y de los inversionistas y conducen también a frecuentes y erráticos cambios de política hacia y en los Estados en desarrollo. A este respecto, la transformación de la sociedad sudafricana y la profundización de la democracia parecen ser multigeneracionales y el proceso discontinuo y heterogéneo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- African National Congress (1994): *The Reconstruction and Development Programme, A Policy Framework*, Johannesburgo, Umanyano Publications.
- Departamento de Desarrollo Constitucional (1999): *Linking Local Economic Development to Poverty Alleviation*, Pretoria.
- Department of Constitutional Development and Provincial Affairs (DCD) (1998): *The White Paper on Local Government*, Pretoria, marzo.

¹² Entre éstos se pueden incluir el «Índice de la Democracia» de Vanhanen, el «Nivel de libertad y libertades civiles» del Freedom House y el «Índice de Transformación» de Bertelsmann.

- Department of Public Service and Administration (DPSA) (1997): *The White Paper on Transforming Public Service Delivery*, Pretoria.
- De van Winsen, L., Dawson, L. y Coetzee, P. (1953): *Municipal Law: with Special Reference to the Cape Province*, Cape Town, Juta and Co.
- Development Bank of Southern Africa (DBSA) (2000): *Integrated Development Planning*, Halfway House.
- Logan, C., Fujiwara, T. y Parish, V. (2006): «Citizens and the State in Africa», *The Afrobarometer Network*, Working Paper 61.
- Republic of South Africa (RSA) (1996): *The Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1996*, Typeface Media.
- (2000): *Local Government Municipal Services Act of 2000*.
- Roefs, M. y Liebenberg, I. (1999): «Notes on Public Participation in South Africa», *Human Sciences Research Council*, Pretoria.
- Tapscott, C. (2004): «Does One Size-fit-all? The Case for the Asymmetrical Devolution of Power in South Africa», *Journal of Public Administration*, vol. 36.
- (2004): «Democracy and Trust in Local Government», en S. Askvik y N. Bakke (eds.), *Trust in South Africa*, Londres, Ashgate.
- Taylor, H. y Mattes, R. (2003): «Public Evaluations of and Demands on Local Government», IDASA, *POS Report*, núm. 3.
- Vosloo, W., Kotze, D. y Jeppe, W. (1974): *Local Government in Southern Africa*, Pretoria, Academic Press.
- The Washington Post/Kaiser Family Foundation/Harvard University* (2004): «Survey of South African at Ten Years of Democracy».

8. PETRÓLEO, MALGOBIERNO Y CLEPTOCRACIA. DISTORSIONES DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA REHABILITACIÓN POSTBÉLICA EN ANGOLA *

KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO **

El objetivo de este artículo es analizar las principales dificultades y distorsiones que afronta el proceso de reconstrucción postbélica de Angola, en particular su transición política hacia un sistema democrático, una vez acabada en el año 2002 la sucesión de guerras que la han asolado durante cuatro décadas. A diferencia de lo ocurrido durante los años noventa en otros escenarios postconflicto, en Angola difícilmente puede hablarse hoy de unos auténticos procesos de transición política democrática y de reconciliación nacional, lo cual dificulta la consecución de una paz positiva y sostenible, así como de un futuro de desarrollo humano para la mayoría de la población.

Esta situación tiene múltiples causas. Una de ellas es la forma en la que concluyó la guerra, mediante la victoria de una de las partes y sin mediación internacional alguna, lo cual ha resultado en una consolidación de las elites gobernantes y de sus prácticas depredadoras. Pero también se explica, en gran medida, por la estrecha y

* Los contenidos de este artículo se derivan de la realización del proyecto de investigación titulado «Seguridad humana, desarrollo humano y gobernabilidad como claves de los procesos de reconciliación y rehabilitación postbélicas», financiado por la Universidad del País Vasco. Igualmente, son resultado del trabajo de campo realizado por el autor en Angola durante los veranos de 2001 y 2004. El autor agradece la colaboración prestada por las múltiples personas y organizaciones que fueron entrevistadas o proporcionaron apoyo en dichas visitas.

** Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco —Euskal Herriko Unibertsitatea— e Investigador de HEGOA —Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional—.

perversa relación existente entre la gran riqueza petrolífera del país y diferentes rasgos de malgobierno profundamente arraigados en el sistema político angoleño (corrupción, clientelismo, represión, control partidista del Estado, etc.). En éste como en otros países, la abundancia de recursos naturales se revela como una *maldición*, como un obstáculo para la construcción de un modelo político inclusivo y de desarrollo socioeconómico equitativo. En suma, Angola es un buen ejemplo de la interrelación entre riqueza petrolera, mala gobernación y falta de desarrollo humano.

En efecto, Angola se encuentra en un momento crucial de su historia, por cuanto la reconstrucción es un contexto que le permite, si no le obliga, a redefinir su modelo de desarrollo socioeconómico y su sistema político. Se trata de un escenario complejo, en gran medida porque el final de la guerra ha permitido replantear cuatro procesos de transición iniciados ya a comienzos de los años noventa y que el resurgimiento de las hostilidades (entre 1992-1994 y, después, a partir de 1998) frenó y distorsionó. Esos procesos de transición son los que van: de la guerra a la paz y la reconciliación; de la emergencia humanitaria a la rehabilitación y el desarrollo; de un gobierno autoritario hacia una democracia pluralista; y de una economía centralizada a otra de libre mercado (Munslow, 1999: 552). Cada uno de estos cuatro procesos presenta dificultades en sí mismo y suscita incertidumbres de cara al futuro. Como veremos, su ritmo y su orientación están resultando en general insatisfactorios.

Otra razón que justifica el interés de este análisis radica en la importancia que tanto el país como el proceso que está viviendo ahora encierran para el futuro del África Subsahariana en su conjunto. En efecto, Angola está llamada a convertirse en una de las principales potencias económicas, políticas y militares del continente, gracias a sus recursos naturales, su poderoso ejército y el respaldo geopolítico de los EE UU. Todo ello hace pensar que el resultado del proceso de rehabilitación y la estabilidad o no del país tendrá influencia sobre otros países de la región. Además, Angola es un país prioritario para la cooperación española en el África Subsahariana.

En las páginas siguientes, en primer lugar, se esbozará la historia de las guerras angoleñas y su destructivo impacto en todos los órdenes. Posteriormente, se analizarán las principales deficiencias y pro-

blemas que afronta la transición política y la reconstrucción del país. A continuación, se propondrán algunas claves explicativas que ayuden a interpretar tales problemas, finalizando con la formulación de algunas conclusiones generales.

I. LA GUERRA Y SUS CONSECUENCIAS

Tras más de cuatro décadas de conflicto armado, éste finalmente llegó a su fin en 2002. En realidad, se trató de una sucesión de cuatro guerras con características propias: a) la guerra de la independencia (1957-1975); b) la guerra del *mato* (bosque) (1975-1991); c) la guerra de las ciudades (1992-1994); y d) la última guerra (1998-2002).

La primera de ellas comenzó a finales de los años cincuenta con el objetivo de arrancar la independencia a Portugal, que había colonizado progresivamente el territorio angoleño a partir de 1483. Esta guerra de independencia fue librada por tres organizaciones nacionalistas enfrentadas entre sí, que disponían de sus propias bases étnico-regionales: el MPLA (Movimiento Popular de Liberación de Angola), con un perfil multiétnico, pero con arraigo principalmente entre los kimbundus del Norte y la población urbana; el FNLA (Frente Nacional de Liberación de Angola), apoyado por los bakongos del Norte; y la UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola), respaldada sobre todo por los ovimbundus del Planalto Central.

La independencia llegó en 1975 de forma caótica, con la huida de los portugueses y sin traspaso formal de poder, lo que facilitó que las tres organizaciones entablaran una guerra civil por el poder. El MPLA, gracias al apoyo material soviético y, sobre todo, de tropas cubanas, pudo controlar la capital y proclamó la República Popular de Angola. Por su parte, la UNITA (y el FNLA, que pronto se disolvió) declaró la independencia de la República Democrática de Angola, con sede en Huambo, en lucha con el MPLA gracias al apoyo de Sudáfrica y los EE UU. Así pues, como en tantos conflictos de la guerra fría, en esta guerra se dio una superposición entre divisiones internas e intereses estratégicos extranjeros, plasmados en el apoyo de cada bloque a uno u otro contendiente.

Coincidiendo con el final de la guerra fría, entre 1989 y 1991 se produjeron varias reformas aperturistas, tanto económicas como políticas, como son una cierta liberalización de la economía, y la legalización de partidos, asociaciones y medios de comunicación independientes. Todo ello posibilitó los Acuerdos de Paz de Bicesse de 1991, así como las elecciones de 1992, bajo supervisión de las Naciones Unidas. Ante su derrota en las urnas, la UNITA, que no había completado su desmovilización, dio inicio a la «guerra de las ciudades» mediante el sitio y bombardeo de muchas de éstas, lo cual generó una nueva crisis humanitaria. La actitud de la UNITA dio lugar a que muchos de sus tradicionales aliados, como los EE UU, fueran dándole la espalda y comenzaran a apoyar al gobierno del MPLA, que había vencido en las elecciones parlamentarias y en la primera vuelta de las presidenciales, al tiempo que era quien controlaba los pozos de petróleo.

Dicha guerra de las ciudades concluyó en 1994 con los Acuerdos de Paz de Lusaka y el establecimiento de un Gobierno de Unidad Nacional, que incluyó a varios miembros de la UNITA y que formalmente ha continuado hasta la actualidad. Sin embargo, ambas partes incumplieron mucho de lo acordado y continuaron armándose, dando lugar a una escalada de la tensión que desembocó en un nuevo estallido bélico en 1998. La UNITA consiguió inicialmente controlar gran parte del territorio, pero pronto sufrió un fuerte retroceso y una grave disminución de sus capacidades, debido a los avances del ejército y a la prohibición impuesta por el Consejo de Seguridad a venderles equipamiento o combustible, y a comprarles diamantes, su principal fuente de financiación. La respuesta de esta organización consistió en pasar de una guerra convencional a una guerra de guerrillas, con prácticas cada vez más destructivas y lesivas para la población, lo que generó una nueva y grave crisis humanitaria.

Finalmente, la guerra concluyó el 22 de febrero de 2002, cuando Savimbi, el líder de la UNITA, pereció a manos del ejército. Inmediatamente se llevaron a cabo negociaciones a puerta cerrada entre los jefes militares de ambos lados, sin presencia alguna de otros actores nacionales (resto de partidos políticos, organizaciones sociales, iglesias, medios de comunicación) o internacionales (Naciones

Unidas, países de la troika que habían velado por el Acuerdo de Lusaka)¹. Como resultado, el 4 de abril de 2002 se firmó entre ambos ejércitos el Memorando de Entendimiento de Luena, técnicamente un suplemento al Protocolo de Lusaka de 1994, que establece la aprobación de una ley de amnistía para todos los crímenes cometidos durante el conflicto, la desmovilización de las Fuerzas Militares de UNITA y la integración de 5.000 soldados de éstas en el ejército y la policía². Además, a los líderes de la UNITA se les concedieron puestos en embajadas y gobiernos provinciales, así como el control de cinco zonas diamantíferas³. En suma, lo que se presentó como un acuerdo de paz fue en realidad una rendición militar de una UNITA debilitada y rehén del gobierno, aliviada por la concesión de algunas prebendas que han permitido cierta cooptación de las élites de esa organización.

Cronología de los principales acontecimientos

1957	Comienzo de la guerra de independencia (hasta 1975)
1975, junio	Comienzo de la guerra civil
1975, noviembre	Independencia de Portugal
1989	Ingreso en el Banco Mundial y el FMI
1991, mayo	Acuerdos de Bicesse y fin de la guerra del mato
1992, septiembre	Últimas elecciones, comienzo de la guerra de las ciudades (hasta 1994)
1994, noviembre	Protocolo de Paz de Lusaka
1998, diciembre	Reapertura plena de la última guerra (hasta 2002)
2002, febrero	Muerte de Savimbi
2002, abril	Memorando de Entendimiento de Luena
2002, agosto	Disolución de las Fuerzas Militares de UNITA

¹ Un interesante análisis sobre el proceso conducente al Memorando de Luena y las características de éste puede verse en Griffiths (2004).

² *Africa Monitor Intelligence*, núm. 10, 13 de abril de 2005, citado en Ferreira (2005: 518).

³ Estos datos sobre la pobreza, así como todos los referidos a la situación social y al acceso a los servicios sociales, deben ser tomados con prudencia, pues los diferentes estudios realizados durante la guerra presentan lagunas y problemas metodológicos, en particular la no inclusión de las zonas inaccesibles. De todas formas, una de las mejores fuentes de información y análisis al respecto es un amplio estudio de United Nations System en Angola (2002).

Un tema discutido en la bibliografía sobre este país, que tiene gran relevancia como condicionante del proceso de rehabilitación y de las perspectivas futuras para el mismo, se refiere a las posibles razones por las que el conflicto armado perduró en Angola una vez concluida ya la confrontación ideológica de la guerra fría. Entre ellas se mencionan las rivalidades entre diferentes grupos étnico-territoriales, en particular, el histórico sentimiento de agravio y discriminación de los ovimbundus del Planalto Central, principal base de apoyo de la UNITA. También se ha aludido a la animadversión y a las diferencias de personalidad entre el presidente Eduardo Dos Santos (representante de una cultura urbana y portuguesa) y el líder de la UNITA, Jonas Savimbi (buen conocedor de la mentalidad rural tradicional). Sin embargo, dos son las interpretaciones con más peso. La primera se centra en la lucha por el control del poder político como mecanismo de apropiarse de los recursos naturales del país, principalmente los diamantes, hasta finales de los noventa controlados sobre todo por la UNITA, y, ante todo, el petróleo, controlado siempre por el gobierno (Malaquías, 2007: 12; Le Billon, 2001; Shaw, 2001). La segunda, compatible y complementaria de la anterior, alude a la justificación que el contexto de guerra le proporcionó a la elite gobernante para congelar la apertura democratizadora iniciada a comienzos de los noventa y preservar sus intereses y su acelerado enriquecimiento, gracias a la represión, el clientelismo, la opacidad y la corrupción (Hodges, 2001: 169, 173).

La guerra de Angola ha sido una de las más largas y destructivas de las últimas décadas, habiendo provocado la quiebra de la economía, la agudización de diversas fracturas sociales y desequilibrios estructurales, así como una de las crisis humanitarias más graves de las últimas décadas. En efecto, el conflicto provocó aproximadamente un millón de muertos, así como unos 450.000 refugiados en los países vecinos y unos cuatro millones de desplazados internos (un tercio de la población), que se hacinaron en la capital, otras ciudades y la costa.

Factores como el desplazamiento masivo de población, la inaccesibilidad de grandes zonas del interior, y la destrucción o minado de gran parte de las infraestructuras viarias o productivas, dieron lugar al colapso de prácticamente todos los sectores económicos,

como el comercio, la industria, la minería o la agricultura (salvo en parte la de autosubsistencia familiar), antaño floreciente y principal fuente de empleo. Las únicas actividades que se mantuvieron fueron la producción de diamantes y de petróleo, ésta en continuo crecimiento desde inicios de los años noventa. Como consecuencia, al finalizar la guerra el país apenas producía nada, salvo estos dos productos, debiendo importar casi todo lo demás, incluyendo la mitad del cereal consumido.

El conflicto también provocó un grave aumento de la desnutrición y la aparición de mortíferas hambrunas. Igualmente, ocasionó un grave deterioro de las condiciones sanitarias, derivado de la quiebra de los servicios de salud, la malnutrición, la insalubridad y la falta de acceso al agua potable, disponible solo para el 50% de la población en 2002 (PNUD, 2005: 253).

La quiebra de la economía y de los servicios básicos, junto al desplazamiento masivo de personas, convirtieron a Angola en uno de los países con mayores niveles de vulnerabilidad y peores condiciones de vida. Un dato significativo es que, en 2003, contaba con la segunda mayor tasa de mortalidad infantil del mundo: 260 de cada 1.000 nacidos vivos morían antes de los 5 años (tasa que bajó a 250 en 2005). No es de extrañar que, ese mismo año, tuviera una de las tasas de esperanza de vida más bajas del continente, situada en 40,8 años (42,3 las mujeres y 39,3 los hombres); o que ocupara el puesto 160, de un total de 177, en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano del PNUD (PNUD, 2005: 246).

Igualmente, se convirtió en uno de los países del mundo con mayores tasas de pobreza: según datos gubernamentales, en 2001 un 68% de la población sufría pobreza (94% en el campo y 57% en las ciudades) y un 28% pobreza extrema⁴. Pero, además, resulta importante subrayar que la guerra no sólo aumentó la pobreza, sino también las desigualdades sociales. Este proceso de polarización social, que aún continúa, se debe al fuerte enriquecimiento, en un

⁴ Tal y como teorizó Galtung (1969: 169-171), frente a la «paz negativa», entendida como el mero silencio de las armas, cabe hablar de una «paz positiva», entendida como la consecución de la justicia social, esto es, como la superación de la «violencia estructural», caracterizada por la desigual distribución del poder y los recursos, que genera hambre, miseria y muerte.

contexto de miseria generalizada, de una minoría que usa el poder político para apropiarse de los recursos del país. El índice Gini, un indicador que mide la desigualdad social, ha aumentado, por ejemplo, del 0,45 en 1994-95 a un 0,51 en 2000-2001. Entre 1995 y 1998, la riqueza del 10% más rico de la población aumentó un 44%, mientras que la del 10% más pobre disminuyó un 59% (United Nations System, 2002: 54-55). Significativamente, Angola tiene el nivel más alto de desigualdad entre los países productores de gas y petróleo.

II. DISTORSIONES DE LA TRANSICIÓN Y LA REHABILITACIÓN

Existen varias ventanas de oportunidad o factores que pueden contribuir a una reconstrucción en clave integradora que favorezca el desarrollo humano y una paz sostenible en el país. Entre ellas destaca la propia reconversión de UNITA en una fuerza política de oposición y exclusivamente civil; el crecimiento de una sociedad civil independiente y crítica, aún débil pero activa en la defensa de las reformas políticas, los derechos humanos y las políticas sociales; la existencia de algunos medios de comunicación independientes, que han contribuido al debate político y a la concienciación ciudadana; la perspectiva de la celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales, cuya fecha se ha aplazado varias veces; y, por último, los abundantes recursos naturales del país y el apreciable crecimiento económico experimentado desde que acabó la guerra, superior al de otros países de la región (en 2004, por ejemplo, el PNB creció un 11,7%).

Sin embargo, como decíamos, el proceso de rehabilitación post-bélica no parece estar caminando por una senda adecuada de cara a la construcción de un sistema político integrador, de un modelo de desarrollo humano y equitativo (que satisfaga las necesidades de la mayoría), y, en definitiva, de una «paz positiva»⁵. Tanto las refor-

⁵ Durante los años noventa, los gastos sociales representaron entre el 9 y el 22% del gasto del gobierno. El gasto público en educación supuso el 2,8% del PIB (en 2000-2002), el de salud el 2,1% (en 2002), y el gasto militar, el 4,7% (en 2003).

mas democratizadoras (modificación de la Constitución, preparación de las elecciones, etc.) como la solución de los graves problemas socioeconómicos del país, están resultando lentas, insuficientes y dificultosas. Así, como dice Ferreira, tras el fin de la guerra no se está constatando un «dividendo para la paz» (mejoras socioeconómicas gracias a la reducción de los costes bélicos), sino que, por el contrario, la seguridad humana (alimentaria, sanitaria, económica, física, etc.) de la población, cuando menos, no mejora sustancialmente (Ferreira, 2005: 520). Sigue predominando un ambiente de desconfianza y exclusión de los oponentes, con escaso espacio para el debate abierto. No es así extraño que en amplios sectores sociales se constate un cada vez mayor nivel de malestar, desilusión y frustración.

Los problemas y las deficiencias del actual proceso de rehabilitación postbélica en Angola son numerosos y de diversa naturaleza. Veamos a continuación los principales:

II.1. *Insuficiente atención a los servicios básicos, la lucha contra la pobreza y la reintegración*

Los ínfimos niveles de bienestar, la pobreza extendida y la falta generalizada de acceso a los servicios sociales básicos constituyen los principales problemas del país. Sin embargo, el gobierno no viene prestándoles los esfuerzos necesarios. Los gastos sociales son modestos, inferiores a otros países africanos y menores que los dedicados a defensa (a pesar de haber acabado la guerra)⁶. Del mismo modo, la ayuda prestada por el gobierno a la reintegración socio-

⁶ Estos colectivos se encuentran en una condición económica, sanitaria y nutricional muy deficiente, debido a que tras su retorno y reubicación sufren la falta de empleo, de infraestructuras básicas y de servicios públicos. Además, muchos carecen de documentos de identidad, lo que les dificulta el ejercicio de sus derechos y les expone a sufrir arbitrariedades y abusos por las autoridades y fuerzas de seguridad. A todo ello se añaden la hostilidad y las disputas, a veces violentas, por razones políticas con otros sectores de la población. Un buen análisis de las dificultades a la reintegración de refugiados retornados, desplazados y desmovilizados puede verse en Human Rights Watch (2005).

económica de los soldados de UNITA desmovilizados, así como de los refugiados y desplazados retornados a sus zonas de origen, ha sido escasa y tardía, por lo que estos colectivos afrontan unas difíciles condiciones⁷.

El problema no radica principalmente en la falta de recursos, pues el gobierno dispone de un creciente ingreso de divisas por la exportación de petróleo, sino más bien en la falta de voluntad e impulso políticos para priorizar este ámbito en el gasto y las políticas públicas. Prueba de ello es que muchos de los planes y estrategias elaboradas en campos como la salud, educación o lucha contra la pobreza nunca se han llevado a cabo. Es el caso del documento *Estrategia de Combate a la Pobreza*, aprobado en 2004 para satisfacer las demandas del Banco Mundial, que define las áreas prioritarias de intervención, pero que luego no se ha plasmado en estrategias sectoriales ni en políticas de implementación concretas. Es también significativo que el gobierno en gran medida se haya desentendido de la salud y la educación básicas, dejándolas en manos de las ONG y las iglesias.

II.2. *Reconstrucción orientada a las infraestructuras y la economía extractiva*

En el plano de la reconstrucción económica, el gobierno ha optado por centrarse en las infraestructuras físicas orientadas a los sectores extractivos. La apuesta consiste en un modelo de desarrollo económico centrado básicamente en el crecimiento del sector petrolífero, complementado con otras actividades extractivas (diamantes, minerales y pesca). Este modelo, rentista más que productivo, sin duda seguirá reportando a corto plazo una gran cantidad de divisas, pero beneficiará fundamentalmente a los intereses de las multinacionales y de las elites angoleñas⁸. Además, consolidará los fuertes desequili-

⁷ Como dice Le Billon (2005: 20): «La continuación de la dependencia económica respecto al sector petrolero angoleño sólo servirá para prolongar el patronazgo político».

⁸ Sobre la dimensión socioeconómica de la reconciliación, véase por ejemplo Manuel (2004).

brios económicos, sociales y regionales existentes, pues la explotación de esos recursos se concentra en determinadas zonas (principalmente Luanda, la costa y algunas ciudades) y proporciona poco empleo: aunque el sector diamantífero ocupa a decenas de miles de mineros, el petrolífero apenas genera diez mil puestos de trabajo en el país.

Por el contrario, se viene prestando muy poca atención a la reconstrucción de los medios de sustento de los sectores más vulnerables; en particular, a la revitalización de la agricultura familiar campesina, el sector con más capacidad de generar empleo masivo y promover un desarrollo humano y equitativo. Hay que recordar que Angola, con sus tierras fértiles y recursos hídricos, dispone de un apreciable potencial agrícola, que le convirtió en el período colonial en uno de los principales productores mundiales de algodón y café. El gobierno no está demostrando interés en recuperar la agricultura familiar, sino que su prioridad está en la agricultura comercial a gran escala. No en vano, con la vista puesta en esta actividad, desde principios de los noventa diferentes empresarios y personas poderosas han venido registrando a su nombre tierras comunales o propiedades antaño estatales, lo cual ha incrementado la inseguridad jurídica de los pequeños campesinos en cuanto a la titularidad o uso de la tierra. En opinión de diferentes analistas y organizaciones, la Ley de Tierras aprobada, con inusitada celeridad, en 2003, ha servido para legalizar dicha usurpación de tierra rural, así como también de suelo urbano al servicio de intereses inmobiliarios (Pacheco, 2004). La usurpación de tierra y suelo es un nuevo mecanismo de apropiación de riqueza por las élites, tras disponer del control del petróleo y de los diamantes, que pone en riesgo los medios de vida de buena parte de la población, por lo que viene dando lugar a focos de tensión y encierra un importante potencial de futuros conflictos sociales.

En suma, la reconstrucción del país se está centrando en las infraestructuras físicas y olvida la reconstrucción del tejido social, pues no en vano carece de «un plan global nacional formulado en base a consensos sociopolíticos» (Vieira Lopes, 2002: 57, 61). Como consecuencia, está consolidando un modelo de desarrollo socioeconómico basado en la continuación de grandes desigualdades

sociales, la exclusión socioeconómica de gran parte de la población y los desequilibrios territoriales. Todo ello encierra notables peligros en términos de cohesión nacional y de sostenibilidad del proceso de paz.

II.3. *La ausencia de un proceso de auténtica reconciliación*

Difícilmente puede decirse que en Angola se esté dando un proceso de auténtica reconciliación nacional tras la conclusión de la guerra. Como demuestra la experiencia de procesos similares en otros contextos postbélicos, la reconciliación no se alcanza por el mero silencio de las armas, sino que requiere reconstruir la memoria como base para un futuro consensuado, superar la dinámica de vencedores y vencidos, y asentar una cultura de convivencia pacífica basada en las ideas de ciudadanía y derechos humanos. Sin embargo, en este caso, los esfuerzos en tal dirección vienen siendo escasos.

En primer lugar, los Acuerdos de Paz de Luena y la amnistía consiguiente consistieron ante todo en un acuerdo entre los contendientes para garantizarse mutuamente la impunidad de sus delitos. No fue, por tanto, un pacto dialogado sobre los principales problemas de fondo del país, en particular, sobre las grandes desigualdades y las exclusiones existentes en la distribución del poder político y de los recursos económicos. Posteriormente, ni el sistema político ni el económico han sido debidamente reformados, por lo que perduran los sentimientos de agravio tanto socioeconómicos (agravados por la persistencia de la miseria, el aumento de las diferencias sociales y las dificultades de la reintegración de los desmovilizados y los retornados)⁹ como los políticos y étnico-territoriales. A ello se añade que no se han adoptado iniciativas, siquiera simbólicas, de perdón o reconocimiento de las víctimas de la guerra, mucho menos de conocimiento del pasado mediante la creación de una comisión de la verdad o similar. En definitiva, muchas heridas no han cicatrizado adecuadamente. Prueba de ello es que, si bien no se

⁹ Una interesante reflexión sobre los principales desafíos que afronta la reforma del Estado angoleño la ofrece Feijó (2002).

puede hablar de una tensión fuerte y generalizada entre los seguidores de ambos bandos, estos últimos años sí se han venido registrando numerosos incidentes violentos y agresiones con motivación política.

II.4. *La falta de una auténtica transición democrática con reformas políticas*

Una vez acabada la guerra, la legitimidad del sistema político requiere la celebración de unas nuevas elecciones legislativas y presidenciales, puesto que las últimas se realizaron en 1992 y los mandatos de los electos ya han caducado. Además, se da la circunstancia de que Eduardo Dos Santos, que no consiguió la mayoría absoluta en la primera vuelta de las presidenciales, se mantuvo en el cargo a pesar de que nunca llegó a celebrarse la segunda vuelta debido al restallido de la guerra. Por otro lado, dada la naturaleza del conflicto, la consolidación de la paz y la reconciliación sólo serán posibles en un contexto de democracia pluripartidista e integradora de las diversas sensibilidades.

Así pues, desde la conclusión de la guerra, el debate político en el país gira en torno a la previsible celebración de las elecciones, con las cuales se daría continuidad al proceso de reformas políticas democratizadoras iniciadas en 1991 y paralizadas por la guerra. Sin embargo, la fecha prevista para la celebración de las elecciones ha sido pospuesta varias veces y, en la actualidad, se baraja la posibilidad de que tampoco tenga lugar en el año 2007. Tales atrasos generan suspicacias respecto a las intenciones del gobierno, al tiempo que dificultan el diseño de las estrategias electorales de los partidos, las campañas de sensibilización ciudadana y la implicación de los actores internacionales. Además, la elaboración del censo de votantes, en marcha entre el 15 de noviembre de 2006 y el 15 de junio de 2007, está afrontando problemas logísticos y de acceso físico (coincide con la época de lluvias), dificultades técnicas, falta de medios, deficiencia de información entre la población y favoritismos partidistas en la selección del personal encargado de realizarlo (Norte, 2007: 1).

Pero, al margen de la elaboración del censo y de la fecha de las elecciones, un problema aún más importante radica en las condiciones políticas y jurídicas necesarias para su celebración de las mismas. Tras la finalización de la guerra sería necesario acometer un «proceso de transición» consensuado entre los diferentes sectores políticos y sociales, tomando las medidas y creando las condiciones que posibiliten unas elecciones democráticas, libres y justas (superación de la identificación MPLA-Estado, reforma de las fuerzas de seguridad y del sistema de justicia, ampliación de la libertad de expresión, etc.) (Modiba, 2003: 83, 89). Sin embargo, estas medidas no se están llevando a cabo, o sólo de forma lenta e insatisfactoria¹⁰. En efecto, el MPLA sigue controlando el Estado, el poder se caracteriza por un presidencialismo autoritario, no se han reformado las instituciones clave del Estado, los mecanismos de control democrático (como el Parlamento) son débiles, la ley es aplicada con arbitrariedad, los medios de comunicación públicos están sesgados hacia el régimen y los privados independientes tienen limitada su libertad de expresión, los derechos humanos siguen siendo ampliamente violados, las fuerzas del orden actúan con impunidad, las milicias del MPLA no se han desarmado¹¹, etc. Igualmente, a pesar de

¹⁰ Se trata de la Organización de Defensa Civil, unas milicias armadas vinculadas al MPLA, que no sólo no han sido desmanteladas al concluir la guerra, sino que por el contrario parecen haber sido reactivadas y rearmadas con cargo al presupuesto del Estado, y que han sido acusadas de diferentes agresiones violentas a miembros de la UNITA.

¹¹ Varios estudios han aportado pruebas y testimonios de tal apropiación fraudulenta de grandes sumas, que se pierden en el llamado «Triángulo de las Bermudas», compuesto por la compañía petrolera estatal SONANGOL, la Presidencia y el Ministerio de Finanzas. Por ejemplo, un conocido informe de Global Witness (2002), titulado *All the Presidents' Men*, aportó evidencias de que el caos derivado de la guerra fue aprovechado por las elites angoleñas y sus socios extranjeros para apropiarse fraudulentamente de los beneficios del petróleo. Otro informe, publicado por Human Rights Watch en 2004, *Some Transparency, No Accountability*, tomando datos del FMI, señala que, entre 1997 y 2002, unos 4.200 millones de dólares (703 millones de media anual) procedentes del petróleo se desviaron por los gobernantes sin que aparecieran en el presupuesto nacional. Esto equivalió a una media del 9,5% del PNB del país, o a la suma de los gastos sociales del presupuesto del Estado y de la ayuda internacional recibida por Angola. Igualmente, el gobierno no ha revelado el paradero de unos 600 millones de dólares de ingresos extra en 2004 generados por el alza de los precios del petróleo.

los requerimientos internacionales, el régimen apenas ha dado pasos contra la enorme corrupción instalada en el Estado, y contra la falta de transparencia en las finanzas públicas, que posibilitan enormes desvíos de fondos procedentes de la exportación de crudo hacia la elite en el poder, la denominada *nomenclatura del petróleo*¹².

En suma, el Estado sigue siendo un instrumento patrimonializado por una elite depredadora, liderada por el presidente Dos Santos y por su círculo más cercano, el llamado Futongo, que utiliza el poder político para enriquecerse fraudulentamente. En este contexto, caben serias dudas sobre si existe una voluntad sincera de avanzar hacia una democracia pluripartidista, que pudiera eventualmente poner en riesgo este uso fraudulento del poder.

III. ALGUNAS CLAVES EXPLICATIVAS DE LAS CARENCIAS DEL PROCESO DE REHABILITACIÓN

Una vez vistas las principales deficiencias y riesgos que rodean al proceso de rehabilitación postbélica en curso en Angola, vamos a intentar ofrecer algunas claves que ayuden a su comprensión. Algunas de las explicaciones son relativamente coyunturales, pero otras tienen raíces profundas, derivadas de las estructuras económicas y políticas del país. Las que consideramos más relevantes son las siguientes.

III.1. *Estado al servicio de una elite depredadora sin contrato social*

El Estado angoleño (erigido tras la descolonización, en un contexto de guerra y de régimen autoritario) sigue siendo aún hoy un instrumento patrimonial de una reducida elite dirigente ligada al MPLA,

¹² Es significativo observar que el liderazgo del MPLA históricamente ha estado en manos de *assimilados*, angoleños de cultura y lengua portuguesa con cierto estatus económico y jurídico durante la colonia; pero más en particular, dentro de ese grupo, de *mulattos*, pertenecientes a familias enriquecidas desde siglos atrás con el comercio costero colonial. Los dirigentes de la UNITA, por su parte, han sido principalmente *assimilados* educados en las escuelas de misioneros del interior (Malaquias, 2007: 29-37).

que sustituyó a los portugueses tras la independencia¹³. Esta elite política, económica y militar, ha experimentado un fuerte enriquecimiento desde la implantación de la economía de mercado a partir de 1985, gracias a que su poder político y control de la administración le ha proporcionado un acceso privilegiado a los recursos, que ha acaparado por diferentes mecanismos corruptos y semifraudulentos. Como señala Hodges (2001:171), la renta del petróleo se usa fundamentalmente para el enriquecimiento de la elite y para financiar los medios de ésta para mantenerse en el poder, basados en el clientelismo y los cuerpos de seguridad, en lugar de para promover el desarrollo socioeconómico.

A este uso patrimonial del Estado se añade una cierta disociación entre las elites urbanas gobernantes y el resto de la población pobre, tanto rural como urbana, que resulta en un escaso compromiso político del Estado hacia las necesidades de la mayoría, en otros términos, en la falta de un «contrato social» entre el Estado y los ciudadanos, basado en una relación de derechos y obligaciones. Una posible explicación para esta actitud podría formularse como sigue: las elites de Luanda, al tener asegurados sus principales intereses con el control de la explotación del petróleo (concentrado en la costa norte), no ve ligado su propio enriquecimiento al desarrollo del conjunto del país, menos aún al desarrollo del interior agrícola, lo cual le lleva a mostrar una actitud negligente hacia la suerte del resto de ciudadanos y áreas geográficas.

En suma, el Estado es un instrumento de determinados sectores para el acaparamiento de poder y riqueza. Por tal razón, se caracteriza por la opacidad, la corrupción y la falta de voluntad política del gobierno para con las necesidades básicas de la mayoría.

III.2. *Conclusión de la guerra mediante una victoria militar*

Desde finales de los años noventa organizaciones de la sociedad civil y diferentes Iglesias constituyeron un movimiento por la paz que

¹³ *Africa Monitor Intelligence*, núm. 10, 13 de abril de 2005, citado en Ferreira (2005: 518).

abogaba por finalizar la guerra mediante un acuerdo basado en el diálogo y el afrontamiento de los principales problemas de fondo del país (sistema político, uso de los recursos naturales, desequilibrios regionales, etc.) (Comerford, 2004). Si se hubiera procedido así seguramente se habría abierto un proceso claro de transformaciones hacia una democracia pluripartidista, integradora y participativa (Meijer, 2004; Griffiths, 2004). Pero la paz no llegó por esa vía, sino mediante una victoria militar del gobierno y con la exclusión de los actores internacionales y de la sociedad civil, que no pudo participar ni como mera observadora en el Acuerdo de Luena. Así pues, éste no representa un acuerdo nacional sobre los problemas y el futuro del país, sino un pacto de los dos contendientes basado en la amnistía para las atrocidades cometidas por ambas partes y la concesión de algunas prebendas para los líderes de la UNITA (puestos en la administración y control de algunas zonas diamantíferas¹⁴). Según están advirtiendo varios autores (Meijer, 2004; Griffiths, 2004), esta forma de conclusión de la guerra está condicionando fuertemente la orientación del actual proceso de rehabilitación, representando una grave hipoteca para la consecución de una paz sostenible, una democracia integradora y un modelo de desarrollo más equitativo.

El fin del conflicto, en definitiva, ha representado la victoria del gobierno, el incremento del poder de éste y de las elites sociales que le sustentan, así como el fracaso de las propuestas de una paz consensuada e integradora. Esto da lugar a que el gobierno no tenga la necesidad ni la urgencia de introducir reformas democratizadoras en el sistema político. El régimen sigue controlando el Estado y la economía con una mezcla de clientelismo y represión, en un contexto en el que conviven ciertas libertades ciudadanas con actitudes autoritarias, la represión y una cultura del miedo y del silencio, que dificultan la participación ciudadana.

¹⁴ «Angola: oil-backed loan will finance recovery projects», 3 de marzo de 2005. Disponible en www.irinnews.org.

III.3. *Escasa presencia internacional en el proceso de rehabilitación*

A diferencia de lo que suele ocurrir en casi todos los procesos de pacificación y de rehabilitación postbélica, una peculiaridad del caso angoleño es la escasa presencia e incidencia que la comunidad de donantes, las Naciones Unidas y las agencias financieras internacionales están teniendo en el proceso de rehabilitación. De este modo, el régimen apenas ha tenido que hacerles concesiones en materias como el reparto del poder, la lucha contra la corrupción o la reducción de la pobreza. En efecto, el Acuerdo de Paz de Luena fue negociado y firmado sin la ayuda, ni siquiera la asistencia, de observadores internacionales, del mismo modo que las Naciones Unidas apenas han tenido un papel secundario, como meras provisoras de ayuda, en el proceso de desmovilización de la UNITA, que ha sido implementado por el gobierno con sus propios medios.

Posteriormente, el gobierno ha renunciado a cumplir las condiciones marcadas por el FMI, el Banco Mundial y los donantes (en materia de políticas de ajuste, transparencia, lucha contra la corrupción, elaboración de documentos estratégicos para planificar la rehabilitación y el desarrollo, etc.), lo cual ha tenido importantes consecuencias: en primer lugar, no se ha llegado a convocar una «Conferencia de Donantes», un mecanismo habitual para canalizar la asistencia internacional a los países que salen de una guerra, por lo que Angola se está viendo privado de un incremento de los fondos de ayuda para su rehabilitación; en segundo lugar, el país se está viendo también privado de los créditos concedidos en términos ventajosos por las agencias financieras internacionales, debiendo contraerlos en el mercado internacional en condiciones más gravosas. En definitiva, el régimen ha optado por afrontar la reconstrucción con sus propios fondos y con los créditos aportados por China, ignorando las reformas económicas y políticas que los donantes le demandan, por cuanto éstas dificultarían algunas de las prácticas de latrocinio que las élites realizan haciendo uso de su poder político.

III.4. *Relativa autonomía financiera y política del régimen*

La escasa incidencia de Naciones Unidas y de los donantes internacionales en el proceso de rehabilitación de Angola es consecuencia, sobre todo, de la apreciable autonomía económica, y por tanto política, del régimen. Los ingresos petrolíferos han dotado al gobierno angoleño de una notable capacidad de negociación y de resistencia frente a las presiones externas: gracias a ellos puede prescindir en gran medida de la cooperación internacional, así como zafarse de las condiciones impuestas por los donantes, el Banco Mundial y el FMI relativas a las reformas económicas estructurales, el buen gobierno, la democratización o la lucha contra la corrupción.

Esta autonomía financiera y política ha aumentado, además, gracias a la firma en 2004 de un crédito de 2.250 millones de dólares concedido por China a cambio de petróleo¹⁵. En definitiva, el gobierno parece haber optado por afrontar la reconstrucción con financiación privada, con sus propios fondos y con financiación bilateral china, renunciando a los fondos multilaterales y a un aumento de la cooperación internacional, a fin de evitar unas condicionalidades políticas que pueden ser lesivas para las prácticas de enriquecimiento de las elites¹⁶.

Angola es el segundo mayor productor de petróleo de África y el octavo mayor proveedor de EE UU (al que exporta el 40% de su producción, junto a un 30% a China), lo cual le ha convertido en un aliado estratégico para este país¹⁷. Los intereses de las multina-

¹⁵ La opción por los fondos privados y bilaterales, como rechazo al chantaje de las «injustas condiciones económicas y políticas» impuestas por los donantes internacionales y el FMI, fue anunciada por el presidente Dos Santos el 18 de febrero de 2005. Véase «Angola: Deciding to go it alone», 21 de febrero de 2005, disponible en www.irinnews.org.

¹⁶ Sobre las relaciones entre EE UU y Angola, así como la importancia estratégica del petróleo angoleño para aquéllos, véase Fernandes (2004), en particular las pp. 156-168. Igualmente, Sogge (2006: 2-4).

¹⁷ Un lúcido análisis de la «maldición» (*curse*) que los diamantes y, sobre todo, el petróleo representan para Angola en diferentes planos (modelo socioeconómico, sistema político, papel de los actores externos, etc.), puede verse en Hodges (2001 y 2004). Sobre el impacto pernicioso del sector petrolífero en cuanto a la falta de transparencia y rendición de cuentas del gobierno, véase Human Rights Watch (2004a).

cionales y la importancia estratégica que el petróleo angoleño tiene para Occidente dan lugar a que la capacidad y voluntad de presión internacional sobre el gobierno sea limitada, y a que éste se vea apuntalado. Así pues, como concluye Sogge (2006), la situación de Angola no es fruto meramente de factores internos, sino en gran medida de las pautas existentes de gobernanza económica y política global.

III.5. *Modelo de desarrollo basado en el petróleo, distorsionado y marcado por la «maldición de los recursos»*

Destruídos o paralizados casi todos los demás sectores durante la guerra, el petrolífero ha adquirido un peso desproporcionado en la economía y en los ingresos del Estado, suponiendo un 80% de los mismos y un 90% de las exportaciones. El aumento de la producción en la última década (1,4 millones de barriles diarios en 2005, que aumentarán a 2,5 millones en 2015), acompañado de la escalada de los precios internacionales, hacen que el Estado angoleño sea uno de los que cuente con mayores ganancias fiscales y de divisas en África.

No obstante, como ocurre en otros países, el modelo de desarrollo basado en el petróleo se caracteriza por grandes distorsiones y desigualdades: es un sector geográficamente concentrado en la costa norte del país, constituye una economía de enclave desconectada del resto de la economía, apenas proporciona empleo a unos 10.000 angoleños y, además, favorece la corrupción del poder. No en vano, como dice Munslow (1999: 551), «el petróleo y los diamantes son los pilares gemelos de la riqueza del país y las razones de su pobreza».

La economía basada en el petróleo genera distorsiones socioeconómicas, pero también contribuye al malgobierno, en la medida en que alienta las prácticas depredadoras de las elites políticas, la corrupción y la opacidad en la gestión públicas, al tiempo que desincentiva las reformas democratizadoras que pudieran amenazar sus mecanismos de enriquecimiento derivados del uso del poder político.

De este modo, Angola es un ejemplo de lo que diversos autores han denominado «la maldición de los recursos», esto es, una tendencia por la cual los países pobres con una fuerte dependencia de la exportación de recursos naturales frecuentemente disponen de niveles más bajos de desarrollo humano (Ross, 2001a; Bulte *et al.*, 2005), así como de un menor nivel de democracia (Ross, 2001b) y un mayor nivel de corrupción (Leite y Weidmann, 1999).

IV. CONCLUSIONES

Angola se ve agraciado por disponer de una gran riqueza de recursos naturales y, por tanto, un fuerte potencial económico. En este momento crucial de la historia del país, en pleno proceso de rehabilitación postbélica, la cuestión clave es si los medios financieros derivados de tales recursos se utilizarán o no para la creación de un modelo de desarrollo humano y equitativo, que afronte la pobreza, genere empleo, universalice los servicios públicos y satisfaga las necesidades básicas de la población.

Sin embargo, las tendencias y actitudes vistas estos últimos años no parecen apuntar en esa dirección. El proceso de rehabilitación está prestando atención sobre todo a la reconstrucción económica y, más concretamente, a la reconstrucción de las infraestructuras necesarias para los sectores extractivos, principalmente el petróleo. Esto apuntala un modelo de desarrollo socioeconómico volcado al exterior sin aprovechar las potencialidades endógenas, geográficamente desequilibrado, con grandes diferencias sociales y propiciatorio de un sistema político autoritario, oscurantista y corrupto.

No en vano, el régimen se siente hoy afianzado gracias a la autonomía financiera proporcionada por la exportación de petróleo, la necesidad que Occidente tiene de este recurso, la escasa incidencia en el país de los donantes internacionales y el hecho de haber vencido militarmente la guerra. Así, no tiene ni la necesidad imperiosa ni una clara voluntad política de llevar adelante un proceso de reformas políticas y económicas, como suele ocurrir en los escenarios

postbélicos, por cuanto podrían conculcar las prácticas clientelísticas y depredadoras con las que se ha venido lucrando. Ni siquiera parece que esté realizando esfuerzos claros para planificar el proceso de reconstrucción económica y social del país, mediante el diseño de políticas y programas para diferentes sectores orientados hacia el desarrollo. Es más, cabría afirmar que no se siente moral, política ni económicamente vinculado a la mayoría de la población pobre, no existiendo un «contrato social» que le incentive a promover un modelo de desarrollo humano y equitativo.

Como resultado, difícilmente se puede hablar de una auténtica transición democrática en Angola, pues las reformas políticas están siendo lentas e insuficientes, y no se están creando, por el momento, las condiciones para celebrar unas elecciones pluripartidistas en condiciones de transparencia y equidad para todas las fuerzas. Por el contrario, el Estado sigue siendo patrimonio del MPLA e instrumento de las élites gobernantes para mantener sus fuentes de enriquecimiento fraudulento.

Igualmente, las condiciones de vida de la mayoría presentan avances muy escasos, en comparación al potencial económico del país, al tiempo que continúa un acelerado proceso de aumento de las diferencias socioeconómicas. Estas condiciones no están contribuyendo a una auténtica reconciliación ni a la consolidación de una paz «positiva» y sostenible.

De este modo, aunque la reapertura de una guerra generalizada como las del pasado no parece ya factible, sí es previsible un futuro incremento de las tensiones y conflictos ligados a problemas socioeconómicos (pobreza, acceso a la tierra, desahucios, etc.). Su posible conexión con sentimientos de agravios históricos e identitarios de tipo étnico-regional, que han contribuido a las guerras del pasado y perviven en el país, podrían dotar a esos conflictos de una mayor articulación política y, tal vez, de un carácter violento. Así pues, el proceso de rehabilitación postbélica en Angola presenta serias deficiencias, incertidumbres y riesgos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bulte, E. H., Damania, R. y Deacon, R. T. (2005): «Resource Intensity, Institutions and Development», *World Development*, vol. 33, núm. 7, pp. 1.029-1.044.
- Comerford, Michael (2004): «Alternative Voices: The Angolan Peace Movement», en Guus Meijer (ed.), *From Military Peace to Social Justice? The Angolan Peace Process*, Londres, Accord.
- Feijó, Carlos María (2002): «Os desafios da reconstrução do Estado e da reforma da administração pública no período pós-conflito», *Política Internacional*, núm. 25, Lisboa, CIDEAC, pp. 29-34.
- Fernandes, Ana Paula (2004): *EUA e Angola: a diplomacia Económica do Petróleo*, Cascais (Portugal), Principia.
- Ferreira, Manuel Ennes (2005): «Development and the Peace Dividend Insecurity Paradox in Angola», *The European Journal of Development Research*, vol. 17, núm. 3, septiembre, pp. 509-524.
- (2006): «Angola: Conflict and Development, 1961-2002», *The Economics of Peaces and Security Journal*, vol. 1, núm. 1, pp. 25-29.
- Galtung, Johan (1969): «Violence, Peace, and Peace Research», *Journal of Peace Research*, vol. 6, núm. 3, pp. 167-191.
- Global Witness (2000): *A Crude Awakening*, Londres (<http://www.oneworld.org/globalwitness>).
- (2002): *All the Presidents Men: The Devastating Story of Oil and Banking in Angola's Privatised War* (<http://www.oneworld.org/globalwitness>).
- (2004): *Time for Transparency. Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues*, Global Witness, Londres (<http://www.oneworld.org/globalwitness>).
- Griffiths, Aaron (2004): «The End of the War: The Luena Memorandum of Understanding», en Guus Meijer (ed.), *From Military Peace to Social Justice? The Angolan Peace Process*, Londres, Accord.
- Hodges, Tony (2001): *Angola from Afro-stalinism to Petro-diamond Capitalism*, Indiana University Press.
- (2004): *Angola: Anatomy of an Oil State*, Indiana University Press.
- Human Rights Watch (2004a): *Some Transparency, No Accountability: The Use of Oil Revenue in Angola and its Impact on Human Rights*, vol. 16, núm. 1(A) (<http://www.hrw.org/reports>).
- (2004b): *Unfinished Democracy: Media and Political Freedoms in Angola*, A HRW Report, 14 de julio (<http://www.hrw.org/reports>).
- (2005): *Coming Home. Return and Reintegration in Angola*, vol. 17, núm. 2(A), marzo, Londres (<http://www.hrw.org/reports>).

- Le Billon, Philippe (2001): «Angola's Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000», *African Affairs*, núm. 100, pp. 55-80.
- (2005): «Aid in the Midst of Plenty: Oil Wealth, Misery and Advocacy in Angola», *Disasters*, vol. 29, núm. 1, pp. 1-25.
- Leite, C. y Weidmann, J. (1999): «Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth», *IMF Working Papers*, 99/85, Washington D.C.
- Malaquias, Assis (2007): *Rebels and Robbers. Violence in Post-Colonial Angola*, Uppsala (Suecia), Nordiska Afrikainstitutet.
- Manuel, Adão Avelino (2004): «A vertente social de reconciliação Nacional», *LUCERE. Revista Académica da Universidade Católica de Angola*, núm. 1, julio, Luanda, pp. 151-180.
- Meijer, Guus (2004): «Introduction: Lessons from the Angolan "Peace Process"», en Guus Meijer (ed.), *From Military Peace to Social Justice? The Angolan Peace Process*, Londres, Accord.
- Messiant, Christine (2001): «The Eduardo Dos Santos Foundation: Or, how Angola's Regime is Taking over Civil Society», *African Affairs*, núm. 100, pp. 287-309.
- (2004): «Angola. Desgracia para los vencidos», en Fabrice Weissman (ed.), *A la sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, pp. 105-126.
- Modiba, Sammy (2003): «Human Rights and Democracy Building», en OSISA, *Angola. Human Development Opportunities and Threats. A Programme of Action*, Braamfontein (Sudáfrica), The Open Society Initiative for Southern Africa, pp. 70-91.
- Munslow, Barry (1999): «Angola: The Politics of Unsustainable Development», *Third World Quarterly*, vol. 20, núm. 3, pp. 551-568.
- Norte, Silvia (2007): «Angola: un proceso electoral a fuego lento», artículos de IECAH, Madrid, enero (<http://www.iecah.org/espanol/paises/africa/procesoelectoralAngola.html>).
- Pacheco, Fernando (2002): «Caminhos para a cidadania: poder e desenvolvimento a nível local na perspectiva de uma Angola nova», *Política Internacional*, núm. 25, Lisboa, CIDEDEC, pp. 43-50.
- (2004): «The Land Issue in the Context of Peacebuilding: Development or Conflict?», en Guus Meijer (ed.), *From Military Peace to Social Justice? The Angolan Peace Process*, Londres, Accord.
- Parsons, Imogen (2003): «Reconstructing Angola», *Global Insight*, núm. 28, Institute for Global Dialogue, octubre.
- PNUD (2005): *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (<http://www.undp.org>).
- Ross, M. (2001a): *Extractive Sector and the Poor: An Oxfam Report*, Boston, Oxfam America.

- (2001b): «Does Oil Hinder Democracy?», *World Politics*, núm. 53, pp. 325-361.
- Shaw, Mark (2001): *War without end? The Political Economy of Internal Conflict in Angola*, Working Paper, núm. 6, Netherlands Institute of International Relations «Clingendael» (<http://www.clingendael.nl/cru/pdf/shaw.pdf>).
- Sogge, David (2006): *La «buena gobernanza» global también es necesaria*, Documento de Trabajo, núm. 23, Madrid, FRIDE (<http://www.fride.org>).
- United Nations System in Angola (2002): *Angola. The Post-war Challenges. Common Country Assessment 2002*, Luanda, Resident Coordinator Unit.
- Viera Lopes, Filomeno (2002): «A situação económico-social de Angola e os desafios da reconstrução», *Política Internacional*, núm. 25, Lisboa, CIDEDEC, pp. 51-63.

9. GOBERNABILIDAD Y PRODUCCIÓN PETROLÍFERA: TRAYECTORIAS, CONEXIONES Y SOBERANÍA EN EL GOLFO DE GUINEA *

ALICIA CAMPOS **

La relevancia adquirida por las cuestiones de gobernabilidad en los vocabularios del desarrollo que se han articulado desde el fin de la Guerra Fría¹ encuentran en los lugares productores de petróleo su prueba más difícil. Las relaciones entre explotación de crudo y orden político parecen resolverse a menudo en una ecuación negativa para los derechos sociales y de participación de las poblaciones afectadas. Presupuesto de este capítulo es que sólo analizando los contextos concretos podremos comprender la textura de estas relaciones.

Y para ello va a centrarse en el caso de Guinea Ecuatorial, país considerado como tercer productor de petróleo en África Subsahariana, y cuya población vivió durante los años noventa dos fenómenos muy vinculados a las problemáticas que aquí nos interesan. El primero de ellos fueron las reformas constitucionales que, al igual que en la mayor parte de África, convirtieron un régimen de partido único en otro basado formalmente en el pluripartidismo y la celebración de elecciones. El segundo acontecimiento fue el comienzo de la explotación de los depósitos submarinos de petróleo por parte de compañías multinacionales. Sobre este paisaje de elecciones y petróleo, el orden político en Guinea Ecuatorial se caracteriza por un intenso autoritarismo y una amplia exclusión social.

* Este capítulo es una versión reducida en castellano del artículo que saldrá publicado próximamente en la *Review of African Political Economy*.

** Investigadora Ramón y Cajal. Grupo de Estudios Africanos, Dpto. Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid.

¹ A. Campos (ed.) (2005): *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*, Icaria.

Lo que sigue pretende analizar de qué maneras las trayectorias históricas de aquel territorio y las diferentes conexiones transnacionales que lo atraviesan, como la más reciente de la industria del petróleo, son constitutivas de las formas que adoptan las relaciones políticas en el Golfo de Guinea. Comenzaremos atendiendo a algunos enfoques habituales con los que debatiremos más adelante.

I. DIFERENTES MIRADAS A LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PETRÓLEO

La creciente importancia geoeconómica del crudo africano, reforzada por la crisis de Oriente Medio, está generando un número cada vez mayor de estudios sobre sus implicaciones sociales y políticas. Entre ellos podemos distinguir tres perspectivas, expresadas con lenguajes y en espacios diferentes —unos más académicos, otros más prácticos—, cada una de las cuales ilumina en parte las situaciones que se viven en Guinea Ecuatorial.

I.1. *La buena gobernanza y los recursos naturales*

La economía ecuatoguineana es ahora 20 veces mayor que la de mediados de los noventa. El crecimiento económico general ha llevado a un rápido incremento de los ingresos *per capita* hasta el de los países de renta media, pero el nivel de vida de la población en general no ha mejorado proporcionalmente. Guinea Ecuatorial posee ahora recursos adecuados para hacer un rápido progreso hacia el alivio de la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, para canalizar eficientemente recursos hacia las áreas prioritarias, hace falta una estrategia bien diseñada y el reforzamiento de las capacidades institucionales².

Este fragmento resume el principal argumento del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su último informe sobre Guinea Ecuatorial. Las relaciones entre el gobierno ecuatoguineano y el FMI, interrumpidas desde 1996 a causa de la corrupción rampante

² FMI, Country Report núm. 06/233, junio de 2006. *Resumen Ejecutivo*, pp. 4-5.

en el país, han mejorado en los últimos años de intensa producción petrolífera. El gobierno busca en el FMI una ayuda para enfrentar las exigencias internacionales de transparencia, mientras que la institución financiera encuentra en esta necesidad una manera de volver a tener algo que decir en las políticas económicas del país.

Diez años más tarde de aquella ruptura, el «desarrollo macroeconómico» es visto como «ampliamente satisfactorio», debido fundamentalmente al «crecimiento económico» generado por el comercio internacional, en este caso del petróleo³. Y es que el crecimiento basado en el comercio sigue considerándose por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como motor principal del desarrollo. Esta visión de las cosas asume también que los espacios sociales significativos para analizar la realidad son las *economías nacionales*, en este caso, la «economía ecuatoguineana», con dinámicas y características particulares (es ahora «20 veces mayor que la de mediados de los noventa»).

No obstante, el mismo informe reconoce que a pesar del crecimiento del PIB en Guinea Ecuatorial la pobreza es rampante y el «nivel de vida» sigue siendo deplorable. El informe no hace un análisis de esta «paradoja», pero concluye que lo que falta para que crecimiento se iguale a reducción de la pobreza es «una estrategia de desarrollo bien diseñada y el reforzamiento de las capacidades institucionales». Y también una mayor «transparencia en la división de los ingresos del petróleo entre las compañías petrolíferas y el gobierno»⁴. La clave para comprender las situaciones de Guinea Ecuatorial es por tanto una carencia: la falta de instituciones y de «buena gobernanza».

La inclusión de las cláusulas de buen gobierno y reforzamiento de las capacidades es coherente con el acercamiento más institucional de las IFI al desarrollo desde principios de los años noventa. Sin embargo, incluso desde esta nueva sensibilidad, cuestiones tales como la reforma del Estado o las políticas fiscales se conciben apolíticamente, de una manera básicamente tecnocrática. No se considera la diversidad de actores e intereses en juego, o la posibilidad de

³ En 2005, el crecimiento del PIB fue del 6,5%, FMI, 2006.

⁴ FMI, 2006, p. 5.

que el actual estado de cosas beneficie a ciertos individuos y grupos, y perjudique a otros, ocultando así las relaciones de poder⁵.

Esta percepción de que las reformas institucionales pueden hacer que *todas las cosas buenas vayan juntas* (i.e.: extracción de petróleo, bienestar de la población y buen gobierno) se encuentra también en las manifestaciones de otras instancias. Es el caso del gobierno español, principal donante y antigua metrópoli, y que en la reciente definición de su política exterior y de cooperación hacia África⁶ se expresa así:

La economía guineana ha crecido a una tasa media cercana al 30% en los últimos seis años y su PIB, procedente en gran parte del petróleo (Guinea es el tercer productor en África, tras Nigeria y Angola), ha pasado de 2.131 millones de dólares en 2002 a 2.889 en 2003.

Estas transformaciones *parecen impulsar en el país un proceso de modernización* que afecta a todos los ámbitos, incluido el político. Se empiezan a dar las condiciones para que el crecimiento económico vaya acompañado de una indispensable mejora de las condiciones de vida de la población y de una progresiva ampliación de los espacios de libertad y profundización del proceso de democratización.

Desde el punto de vista socioeconómico los diferentes actores de la comunidad internacional que siguen de cerca la evolución de Guinea Ecuatorial (...) son conscientes de la importancia de *prestar su apoyo y asistencia técnica para una mejor gestión* de los recursos y el incremento de las capacidades para la prestación de servicios básicos⁷.

El lenguaje tecnocrático y neoinstitucional oculta el carácter llanamente autoritario del régimen político ecuatoguineano, y las posibles relaciones de este autoritarismo con el reputado crecimiento económico, o incluso con las políticas de cooperación de aquellos «actores de la comunidad internacional» mencionados. Estas conexiones son mejor atendidas por la siguiente perspectiva.

⁵ J. Ferguson (1996): *The Anti-politics Machine. «Development», Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis/Londres, University of Minnesota Press.

⁶ Gobierno de España, *Plan de África, 2007-2010*.

⁷ *Plan de África*, pp. 114-115 (cursivas nuestras).

1.2. *La maldición de los recursos y el modelo del Estado rentista*

La divergencia entre un crecimiento económico nacional extraordinario basado en el petróleo y la situación de pobreza y autoritarismo que se vive en Guinea Ecuatorial, lo que parece una *maldición de los recursos*, es precisamente el punto de partida de estudios académicos recientes.

Economistas como Fernando Abaga subrayan el *carácter de enclave* de la producción petrolífera, que se desarrolla físicamente *off shore*, y con poca relación con el resto de sectores de la economía nacional. Otro concepto, el de *enfermedad holandesa*, sirve para referirse a los efectos depresores del resto de los sectores económicos, especialmente agrícolas, a través básicamente de sus efectos inflacionistas.

Se lleva a cabo en el mar, lejos de todo y de todos, generando poco empleo debido a su uso intensivo de capital (...). Se trata de un sector que exporta todo lo que produce e importa todo lo que consume, guarda por tanto poca relación con el resto de la economía. Con estas características su dinamismo no alcanza a los demás sectores y no juega el papel de «motor del desarrollo» que se esperaba de él. Contribuye, además, a esta situación la debilidad del sector privado en Guinea Ecuatorial y la práctica inexistencia de una industria de transformación que pudiera satisfacer localmente la demanda de bienes y servicios generados por las industrias ligadas directamente al petróleo, todo lo cual contribuiría a integrarlo en la *economía nacional*. En consecuencia puede decirse que la evolución del sector petrolero es independiente del resto de sectores de la economía que (...) padece una situación de estancamiento⁸.

Los politólogos también están atendiendo a los efectos de la extracción masiva de recursos sobre los sistemas políticos. Los más econométricos señalan una fuerte correlación entre industria pe-

⁸ Fernando Abaga (1999): «Las consecuencias socio-económicas del petróleo en Guinea Ecuatorial: del “boom” a la quiebra», *Noticias de Guinea Ecuatorial*, núm. 14, mayo, pp. 7-8 (cursivas nuestras).

trolífera y autoritarismo⁹. Uno de los conceptos que subyace a esta literatura es el del *Estado rentista*, referido a aquellos Estados que derivan la mayor parte de sus ingresos de rentas externas (ayuda, extracción de minerales, etc.) y no de los impuestos sobre sus ciudadanos o las empresas locales¹⁰. Guinea Ecuatorial caería totalmente en esta definición, al recibir hasta el 90% de sus ingresos de la venta de petróleo¹¹.

Los detentadores de un Estado rentista pueden hacer uso de la riqueza petrolífera para reforzar sus posiciones de poder a través de varios mecanismos. Especialmente visibles en Guinea son la *represión* contra cualquier reivindicación o protesta, la *cooptación* de opositores y disidentes, el *empobrecimiento* de la población y la *neutralización* de las presiones internacionales a favor de cambios políticos¹². Efectivamente, ha aumentado la capacidad militar y represiva del gobierno, pues parte de los ingresos del petróleo se invierten en la seguridad del presidente y su familia y de las empresas extranjeras. Las dinámicas de patrimonialismo y clientelismo político se han fortalecido al aumentar el gobierno su capacidad de cooptación política para neutralizar a potenciales opositores. Y el gobierno utiliza el acceso a trabajos asalariados en el sector petrolífero y de la Administración pública como uno de los instrumentos para premiar o castigar a los aspirantes, dependiendo de su compromiso con el partido gobernante.

La literatura del *Estado rentista* ayuda pues a ver y comprender más elementos, y proporciona una interpretación más politizada que la basada en las carencias institucionales ofrecida por el FMI o el gobierno español. Sin embargo, también existen riesgos en este acercamiento. El primero es el de proporcionar un modelo demasiado gene-

⁹ Michael L. Ross (2001): «Does Oil Hinder Democracy», *World Politics*, núm. 53, abril; Ricky Lam y Leonard Wantchekon (2003): «Political Dutch Disease», Working Paper, Department of Politics NYU, abril; Thomas Friedman (2006): «The First Law of Petropolitics», *Foreign Policy*, mayo/junio.

¹⁰ Brendan McSherry (2006): «The Political Economy of Oil in Equatorial Guinea», *African Studies Quarterly*, núm. 3/8, primavera.

¹¹ Republic of Equatorial Guinea (2006): *Selected Issues and Statistical Appendix*, FMI, Country Report, núm. 06/237, junio.

¹² McSherry, 2006; Jêdrzej George Frynas, «The Oil Boom in Equatorial Guinea», *African Affairs*, 103/413, oct. 2004.

ral, sin atender suficientemente a las trayectorias históricas concretas y las formas específicas de articulación y ejercicio del poder. El autoritarismo y la exclusión que se sufren en Guinea Ecuatorial distan mucho de las que se ejercen, por ejemplo, en Irak, y poseen una genealogía que precede con mucho al descubrimiento de petróleo.

Otra de sus limitaciones la comparte con las primeras perspectivas: la consideración del Estado y la economía nacional como los marcos fundamentales donde se articula la realidad social. Sin embargo, uno de los elementos clave del orden político guineano es la industria del petróleo, que es en este contexto una actividad transfronteriza, cuyas implicaciones van más allá de las fronteras y las instituciones de los países productivos. El análisis del Estado rentista no nos ayuda a comprender la participación directa de actores distintos a los locales, como las compañías petrolíferas, o incluso del FMI, en la generación del orden social existente en Guinea Ecuatorial. Necesitamos otros instrumentos conceptuales para apreciar el carácter de las relaciones de poder en un lugar caracterizado por la intersección de amplios procesos económicos y políticos, que son transnacionales.

1.3. *Globalización y empresas multinacionales*

Si tratamos de ir más allá de una visión territorialmente fragmentada de la realidad social, encontramos fácilmente las perspectivas más o menos críticas basadas en la idea de *globalización*. Con este concepto, los críticos se refieren al surgimiento de un mercado mundial sin fronteras, que anula los particularismos y la densa vida comunitaria, y que subordina el papel regulativo de los Estados a poderosos intereses económicos. Ello es opuesto a la interpretación liberal de la globalización, que hace de los mercados globales la condición del crecimiento económico y la prosperidad general¹³.

Estos análisis, de un carácter a menudo general, apenas han prestado atención al caso de Guinea Ecuatorial. Incluso hay autores

¹³ Véase, por ejemplo, Xavier Sala-i-Martin (2004): «Somos el presente», discurso de aceptación del Premio Rey Juan Carlos de Economía, Fundación José Celma Prieto.

como James Ferguson que consideran que tampoco tienen mucho que decir sobre las situaciones en África Subsahariana¹⁴. La insistencia en la convergencia política, la homogeneización cultural o los flujos de bienes y capital no conecta bien con la realidad económica y social en muchas partes del continente: «el flujo es una metáfora particularmente pobre para la conectividad de punto a punto, y la red de enclaves, con la que nos enfrentamos cuando examinamos la experiencia africana de globalización». Frederick Cooper también ha cuestionado la utilidad de la metáfora global para comprender procesos que «cruzan fronteras pero no son universales, que constituyen redes y campos sociales de largas distancias pero no en una escala planetaria»¹⁵.

Sin embargo, la relevancia de esta literatura para nuestro caso estriba en la especial atención que dan a las empresas multinacionales y sus efectos sobre la vida de las poblaciones locales. Las empresas multinacionales aparecen así, no como meros factores externos como antes, sino como espacios e instancias de poder en sí mismos, y un lugar fundamental al que mirar para comprender el orden social¹⁶. En busca de enormes beneficios económicos, estas compañías han recibido acusaciones de violar derechos colectivos e individuales, financiar conflictos, promover la corrupción y mantener a dictadores. Al manejar presupuestos mayores que los de algunos de los Estados en los que operan, las empresas multinacionales tienen la capacidad de imponer políticas sobre los gobiernos y las organizaciones internacionales.

El control de los recursos extractivos, especialmente los hidrocarburos y minerales estratégicos, están en el centro del nuevo reparto de África lide-

¹⁴ James Ferguson (2006): «Globalizing Africa? Observations from an Inconvenient Continent», en *Global Shadows. Africa in the Neoliberal World Order*, Durham y Londres, Duke University Press.

¹⁵ Frederick Cooper (2001): «What is the Concept of Globalization Good for? An African Historian's Perspective», *African Affairs*, núm. 100 [traducción al castellano, «¿Para qué sirve el concepto de globalización? La perspectiva de un historiador africanista», *Nova África*, núm. 10, enero, 2002].

¹⁶ Véase, por ejemplo, Giovanni Arrighi (1999): *El largo siglo XX*, Madrid, Akal; Naomi Klein (2000): *No Logo. El poder de las marcas*, Madrid, Paidós.

rado por Estados Unidos, que espera importar el 25 por ciento de su petróleo de la región africana del Golfo de Guinea dentro de los próximos diez años. Su socio en Guinea Ecuatorial, el odioso dictador Teodoro Obiang, ha establecido un marco que hace que las compañías petrolíferas, mayoritariamente americanas, se sientan como en los viejos y dorados años del colonialismo, cuando todo lo que tenían que hacer era pagar una miseria al «jefe nativo»¹⁷.

Desde esta perspectiva se hacen visibles las compañías concretas, la mayoría de ellas americanas, que operan en el mar de Guinea Ecuatorial, como Exxon-Mobil, Maratón Oil y Amerada-Hess. Y también observar las relaciones clientelistas y secretas que mantienen con el dictador y su familia, gracias a las cuales obtienen pingües beneficios de hasta el 80% de lo producido, quedando el resto en cuentas privadas de la familia Nguema en bancos extranjeros¹⁸. Esta perspectiva ofrece también una interpretación plausible de la cambiante política exterior de Estados Unidos, o de la antigua metrópoli España, hacia el gobierno guineano, mucho más complacientes ahora hacia los abusos contra los derechos humanos que inmediatamente después de la Guerra Fría.

De nuevo nos encontramos aquí con una perspectiva que ilumina algunas realidades, pero oculta otras. Las críticas a la globalización liberal tienden a obviar o subestimar la capacidad de acción de los gobernantes y otros actores africanos frente a las dinámicas transnacionales. Ni son muy sensibles a los procesos históricos locales: sin ellos es difícil comprender, por ejemplo, que la familia con la que las compañías petrolíferas deben negociar en Guinea Ecuatorial sea la misma que controla el Estado desde la independencia, mucho antes del *boom* petrolífero. Además, si las perspectivas anteriores sobreestimaban al Estado como marco analítico, ésta no consigue apreciar el papel del Estado como institución fundamental para el funcionamiento de la industria extractiva del petróleo.

¹⁷ *Alternative Commission for Africa*, 7 de julio de 2005, <http://www.spin-watch.org/plog/resserver.php?blogId=9&resource=AfricaCommission.pdf>.

¹⁸ David Leigh (2005): «A Rich Country Being Stripped off its Wealth», *The Guardian*, 2 de junio.

Por último, un modelo demasiado general sobre el comportamiento y el papel de las compañías multinacionales no ayuda a distinguir entre los efectos sociales y políticos de distintos tipos de actividades empresariales —extractivas, agrícolas, de servicios—. Ni la relevancia de ciertas peculiaridades locales, como el carácter *off-shore* del petróleo ecuatoguineano, que diferencia nuestro caso de las situaciones sociales y medioambientales que se viven por ejemplo en el Delta del Níger.

II. UNA HISTORIA DE CONEXIONES

Sólo una mirada sensible a los contextos locales puede superar algunas de las limitaciones que hemos observado en las perspectivas anteriores. Se va a atender ahora a la economía política del petróleo en Guinea Ecuatorial, en el contexto de las trayectorias históricas que atraviesan el territorio. Se observa cómo el orden político generado en Guinea es resultado de la articulación y la alianza transnacional de diferentes agentes y dinámicas, que en los últimos tiempos incluyen a los ocupantes del gobierno y las empresas multinacionales del petróleo.

II.1. *Trayectorias de la extraversión guineana*

El Golfo de Guinea ha estado atravesado históricamente por intensas conexiones transfronterizas y transoceánicas. Éstas han participado en la configuración de espacios sociales y políticos a menudo caracterizadas por la exclusión y el despotismo¹⁹. Fue durante el

¹⁹ Los datos de esta sección están basados en su mayor parte en Alicia Campos y Plácido Micó (2006): *Trabajo y Libertades Sindicales en Guinea Ecuatorial*, Madrid, Fundación Paz y Solidaridad-CC OO y CIOSL; A. Campos (2005): «Colonias, Derecho y Territorio en el Golfo de Guinea: Tensiones del colonialismo español en el siglo XX», *Quaderni Fiorentini*; Gonzalo Sanz Casas (1983): *Política colonial y organización del trabajo en la isla de Fernando Poo, 1880-1930*, Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona; Ibrahim K. Sundiata (1996): *From Slaving to Neoslavery. The Bight of Biafra and Fernando Po in the Era of Abolition, 1827-1930*, Madison, The University of Wisconsin Press.

proceso de abolición de la trata de esclavos cuando se fundó, en 1827, la ciudad colonial de Clarence (hoy Malabo) en la isla de Fernando Poo (Bioko), como base de operaciones de la marina británica. Este asentamiento forzó a los habitantes autóctonos a compartir la isla con una pequeña población de europeos y africanos criollos provenientes de las colonias británicas de África Occidental y de esclavos liberados, que fueron identificándose con el tiempo como fernandinos.

En la segunda mitad del siglo XIX, estando ya el gobierno español asentado en la ciudad colonial renombrada como Santa Isabel, el comercio del aceite de palma que habían establecido las compañías británicas fue dando lugar a una economía de plantación basada en el cacao. Los primeros beneficiarios de este comercio fueron plantadores medianos, fernandinos y españoles, a los que con el tiempo se fueron sumando tanto pequeños agricultores indígenas como casas comerciales metropolitanas. La carencia de mano de obra de las grandes plantaciones provocó la importación de trabajadores provenientes de las costas continentales, y unas relaciones laborales que constituían una verdadera «servidumbre temporal y remunerada»²⁰.

El reparto colonial europeo de finales de siglo XIX acabó por definir la colonia española, sumando a Fernando Poo y otras islas menores el pequeño territorio continental de Río Muni, entre los territorios alemanes y franceses de Camerún y Gabón. Sin embargo, sólo en las tres primeras décadas del siglo XX se impuso el control militar sobre la totalidad de Bioko (1890) y Río Muni (1920). Durante su existencia, el proyecto colonial español sufrió numerosas transformaciones, pasando de una presencia puntual en la capital y las plantaciones de cacao, a un proyecto más amplio de integración de la totalidad de la población en el sistema económico y de gobierno de la colonia. Las formas concretas que asumió esta integración fueron desde la obligación de trabajar en las infraestructuras y trabajos públicos hasta la participación imprevista de muchos africanos en

²⁰ Bartolomé Clavero (2006): «Bioko, 1837-1876: Constitucionalismo de Europa en África, derecho internacional consuetudinario del trabajo mediante», *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, núm. 35.

la producción de cultivos como pequeños agricultores, pasando por una legislación que fue convirtiendo jurídicamente a los colonizados en «indígenas» sin derechos en el espacio público de la colonia.

El régimen autoritario franquista, implantado en España tras una cruenta guerra civil preludio de la II Guerra Mundial, trajo a la colonia de Guinea una mayor intromisión del aparato colonial en la vida cotidiana de la población. El colonialismo dejó definitivamente de constituir una presencia de enclave para convertirse en un proyecto mucho más denso socialmente. Además del cacao, se dio un impulso a la explotación de la madera de Río Muni, y se firmaron acuerdos con el gobierno británico de Nigeria para la importación de mano de obra, fundamentalmente de la región Ibo. De modo que continuó habiendo en la colonia, especialmente en la isla, un numeroso contingente de personas inmigrantes, cuyos derechos se hallaban aún más restringidos que los de los «indígenas» guineanos.

Durante los años sesenta el proceso de descolonización provocó que el colonialismo fuera considerado como una violación de la Declaración de los Derechos Humanos (Resolución 1514-XV). El movimiento afroasiático y el uso que de Naciones Unidas hicieron los grupos nacionalistas guineanos provocaron la descolonización negociada del territorio y la aparición del Estado independiente de Guinea Ecuatorial en 1968. La arena internacional jugó un importante papel en la manera y los resultados de la descolonización de Guinea Ecuatorial: Naciones Unidas promovió la salida negociada de la tensión colonial y la independencia unitaria entre las dos partes del territorio²¹.

Tras la independencia el lenguaje de la modernización apenas justificó un puñado de inversiones en infraestructuras, al tiempo que colapsaba la economía colonial basada en la producción de cacao, café y madera, y las familias guineanas se concentraban en una agricultura de subsistencia. Un supuesto amago de golpe de Estado justificó el desencadenamiento de un régimen de terror desde marzo de 1969 a manos del presidente Macías Nguema, que llevó a una verdadera eliminación de las mismas elites africanas que habían

²¹ Alicia Campos (2002): *De colonia a estado. Guinea Ecuatorial 1955-1968*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

prevalecido durante la colonia, y también de la mayoría de los líderes independentistas.

Al igual que había ocurrido durante toda la era colonial, y en el proceso de descolonización, el orden poscolonial también se sustentó en dinámicas transnacionales, que ahora no consistirían en la producción de cacao para los mercados internacionales, o en el gobierno de una metrópoli lejana. La presencia española fue sustituida por nuevas conexiones que incluyeron el apoyo de países socialistas, en especial de la Unión Soviética, que permitieron el mantenimiento de la administración pública. Por otra parte, el proyecto nacionalista de construcción del Estado territorial encontró uno de sus fundamentos en las normas internacionales de la libre determinación de los pueblos, la soberanía estatal y la no intervención. Los nuevos principios internacionales que habían ayudado a poner fin al despotismo colonial también sustentaron el carácter autocrático de los nuevos regímenes políticos, y fueron utilizados por los gobiernos para justificar el hostigamiento a cualquier tipo de disidencia interna²².

En Guinea Ecuatorial el Estado se estructuró alrededor de la familia del dictador, y del lenguaje del parentesco, convirtiendo la política guineana en un verdadero asunto de familia. La pequeña dimensión del país y de su población facilitó la penetración de las fuerzas de seguridad en muchos rincones del territorio, que generalizaron los asesinatos, las torturas y el acoso. La tremenda represión impidió la articulación de una oposición en el interior del país: la Alianza Nacional para la Restauración Democrática (ANRD) fue un grupo de opositores en el exilio, asentados en España y Suiza, que apenas consiguió apoyos internacionales.

En 1979, Teodoro Obiang Nguema, uno de los principales directores de la represión y sobrino de Macías, protagonizó un golpe palaciego contra su tío. Al igual que a finales de la época colonial, aumentaron las expectativas políticas dentro y fuera del país, lo que facilitó la afluencia de la ayuda internacional, como la proveniente de las agencias de Naciones Unidas y las IFI²³. El nuevo gobierno

²² *Ibid.*

²³ En 1982 y 1988 se celebraron la *Primera y Segunda Conferencia de Países Donantes* en Ginebra, auspiciadas por el PNUD.

firmó un *Tratado de Amistad y Cooperación* (1980) y un *Plan Marco* de la cooperación con España (1985), que llevaron al desembarco de numerosos técnicos españoles en el país. La presencia de la cooperación francesa aumentó con el ingreso de Guinea en las organizaciones económicas regionales y en la zona del franco-CFA en 1988. Además, Guinea Ecuatorial entró a formar parte de los acuerdos multilaterales de la Unión Europea con los países ACP. Finalmente el gobierno aceptó en 1988, a propuesta del Fondo Monetario Internacional (FMI), un plan de ajuste estructural.

Sin embargo, aparte de la ayuda, apenas se reactivaron otras actividades económicas, que no fueran la exportación de madera²⁴ o el comercio ilícito de estupefacientes, realizado por altos funcionarios del Estado a través de sus conexiones transnacionales y amparados en la inmunidad diplomática²⁵. La afluencia incondicional de ayuda al país colaboró a que el régimen de Obiang no supusiera un cambio en las estructuras sociales y de poder, que se mantuvo en manos de la familia Nguema. Sólo los asesinatos políticos se hicieron menos frecuentes, consecuencia en parte del cambio de imagen exterior del nuevo gobierno. La pobreza y la represión, endémicas a lo largo y ancho del país, siguieron siendo utilizadas por los gobernantes para asegurar su mantenimiento en el poder.

Los fundamentos externos del Estado ecuatoguineano, o lo que un autor ha llamado la *extraversión* del poder en África²⁶, llegaban al extremo de que la guardia personal de Teodoro Obiang Nguema era marroquí, consecuencia de un acuerdo con el rey de Marruecos, después de que el gobierno español declinara cooperar con su antigua colonia en este ámbito.

²⁴ Según el *Banco de Estados de África Central*, la exportación de madera de los bosques tropicales creció durante los ochenta hasta los 158.000 m³ en 1990 y 733.900 m³ en 2000. Este sector está controlado por compañías asiáticas y el hijo del presidente desde el Ministerio de Bosques.

²⁵ Geoffrey Wood (2004): «Business and Politics in a Criminal State: The Case of Equatorial Guinea», *African Affairs*, 103/413, octubre; *Afrol News*, «Corrupción en Guinea Ecuatorial», http://www.afrol.com/es/Paises/Guinea_Ecuatorial/documentos/CIDDE_corrupcion.htm.

²⁶ Jean-François Bayart (1999): *El estado en África: La política del vientre*, Barcelona, Bellaterra y (2000): «Africa in the World. A History of Extraversion», *African Affairs*, núm. 99.

II.2. *La familia Nguema y las multinacionales del petróleo*

En la década de los noventa ocurrieron los dos fenómenos con que iniciábamos este capítulo²⁷. Los cambios políticos que parecían estar experimentando los Estados vecinos, junto a la nueva actitud de los donantes tras el fin de la Guerra Fría, favorable a condicionar la ayuda internacional a un mayor respeto de los derechos humanos, empujaron al gobierno de Guinea Ecuatorial a redactar una nueva constitución en 1991. El nuevo sistema legal estableció un sistema multipartidista con elecciones periódicas, al tiempo que se reconocieron hasta 13 partidos políticos.

Sin embargo, al mismo tiempo, el gobierno aprendió a utilizar la represión y la cooptación de los opositores ahora reconocidos, a manipular las elecciones y sus resultados y a intimidar a los ciudadanos para hacerles desistir de participar en actividades políticas²⁸. La inconsistencia y parálisis del proceso de democratización generó cierta reacción de censura de los donantes internacionales en la primera mitad de los años noventa: el gobierno español retiró en 1994 la mayor parte de la cooperación de apoyo institucional con el país, y un año más tarde la Administración Clinton decidió clausurar la embajada estadounidense. En 1996 el FMI suspendió sus programas como consecuencia de la falta de cumplimiento de sus recomendaciones²⁹.

Todo ello coincidió con malos momentos para la economía de Guinea a raíz de la devaluación del franco CFA en agosto de 1993, y el gobierno necesitó urgentemente de la cooperación internacional. Esta coyuntura fue aprovechada por los países donantes, especialmente España, para condicionar políticamente su asistencia, lo

²⁷ Sobre los acontecimientos referidos en esta sección, véase también Alicia Campos (2004): «Nuevos recursos y viejas opresiones. Dinámicas políticas en Guinea Ecuatorial», *Nova Africa*, núm. 14, enero; y Campos y Micó (2006).

²⁸ Sobre la represión y el fraude en Guinea Ecuatorial de los noventa, puede consultarse www.asodegue.org.

²⁹ Fernando Abaga (1997): *La ayuda externa en el desarrollo de Guinea Ecuatorial*, Madrid, Los Libros de la Catarata; Gonzalo Escribano (1999): «Guinea Ecuatorial: de la ayuda al petróleo», *Revista Meridiano CERI*, núm. 26.

que contribuyó a la celebración de las elecciones más democráticas desde la independencia, las municipales de septiembre de 1995. En ellas, la oposición agrupada en la Plataforma de Oposición Conjunta (POC) demostró que era capaz de atraer a la mayoría del electorado si se garantizaba la libertad de expresión y de voto, aunque el gobierno sólo reconoció 9 de las 19 alcaldías realmente obtenidas. Estos hechos son prueba de las intensas correlaciones entre estrategias de los actores locales y las políticas de los donantes: las nuevas dinámicas, sin embargo, no iban a tener continuidad en las elecciones subsiguientes, pues otras conexiones iban a afectarlas³⁰.

Efectivamente, en 1991 la petrolera americana *Walter International* comenzaría la explotación del campo Alba frente a las costas de Malabo. A mediados de los noventa, la producción petrolera de las aguas de Guinea Ecuatorial comenzó a crecer rápidamente, de 17.000 bpd en 1996 a 403.500 bpd en 2005³¹. La ascendencia de los agentes de la ayuda y los diplomáticos casi desapareció con la llegada de los representantes de las grandes compañías americanas. El aterrizaje de los hombres de negocio americanos al tiempo que el embajador de Estados Unidos se marchaba y la embajada se cerraba es buen símbolo de la nueva situación.

Como Fernando Abaga señalaba, las nuevas inversiones extranjeras están muy encapsuladas, y poco de la nueva riqueza llega a la población en general. Los acuerdos con las empresas petrolíferas son negociados por personas muy cercanas al presidente Obiang Nguema y no se limitan a la determinación de la parte de la producción petrolífera que irá a parar al Tesoro Público, sino que incluyen cláusulas más informales y secretivas. Entre ellas está el ingreso de millones de dólares en cuentas bancarias a nombre del dictador y algunos de sus familiares en bancos igualmente *off-shore* como el Riggs de Washington. Y también los pagos en especie, como los gastos en salud y educación de la familia Nguema. Estos pagos parecen ser compensación de un reparto de beneficios extremadamente favorable a las compañías petrolíferas, que después de

³⁰ CPDS (2003): *Los procesos electorales en Guinea Ecuatorial: La historia de las frustradas esperanzas de democratización*, www.cpds-gq.org.

³¹ Datos del FMI.

la revisión de los acuerdos en 1998 se quedan con el 80% de los beneficios.

La privatización de las relaciones entre el Estado y las petrolíferas se ha reforzado con la creación de la compañía nacional *GEPetrol* en febrero de 2001, que representa formalmente al gobierno en los contratos con las compañías petrolíferas sobre exploración y producción, y toma parte en algunas *joint ventures*. En 2005, el gobierno estableció otra compañía estatal, *SonagasGE*, para la administración de la participación del Estado en la extracción, tratamiento y distribución del gas nacional. Ambas empresas son formalmente estatales, pero se sospecha que han sido parcialmente privatizadas a favor de altos cargos del gobierno.

Este proceso favorece la concentración de la toma de decisiones sobre la producción de petróleo y gas en las manos de los altos funcionarios y también la naturaleza secreta de la alianza entre los Nguema y los hombres de negocios del petróleo, pues sus cuentas no se incluyen en el Presupuesto del Estado. De cualquier modo, el Parlamento que lo aprueba está dominado por el partido gobernante Partido Democrático de Guinea Ecuatorial y sus partidos aliados, y sólo dos de los 100 diputados son miembros del principal partido de la oposición Convergencia Para la Democracia Social desde 2004.

Las relaciones entre la industria del petróleo y la familia Nguema les ha proporcionado nuevos mecanismos de enriquecimiento personal y de control social, en esferas como el trabajo, la construcción o la seguridad. Miembros relevantes del gobierno controlan las agencias de empleo a través de las cuales la industria petrolífera contrata a los trabajadores guineanos, quedándose con un porcentaje de los salarios del 50% y hasta del 70%. Estas agencias garantizan que disidentes y opositores conocidos sean totalmente excluidos de esta nueva fuente de empleo asalariado.

La necesidad de terrenos por parte de las grandes empresas son también satisfechas por miembros del gobierno, propietarios de la mayor parte de los mismos, a menudo después de la expropiación forzosa de los ocupantes anteriores. La empresa a través de la que el presidente Obiang canaliza este tipo de relaciones privadas con las compañías petrolíferas se llama *Abayak*. Por último, los servicios de seguridad de los *compounds* americanos están también monopoli-

lizados por una sola compañía, la Sociedad Nacional de Vigilancia (SONAVI), propiedad del hermano de Obiang, antiguo Director de la Seguridad Nacional y conocido torturador Armengol Ondó Nguema³².

El grupo que controla el gobierno monopoliza por tanto aquellos sectores de la actividad económica promovida por las nuevas conexiones comerciales transnacionales. Este monopolio es sustentado en el crudo uso de la violencia: no es sólo que las expropiaciones de tierra sean realizados por las fuerzas de seguridad, sin notificación previa ni compensación, sino el hecho de que cualquier proyecto de negocio sin la participación de la familia Nguema es sistemáticamente minado por todo tipo de dificultades administrativas, cuando no por la intervención directa de la policía. La pobreza se convierte así en un instrumento más de la preeminencia política de la familia Nguema sobre la población.

El empoderamiento de los Nguema también tiene efectos en la otra costa del Océano Atlántico, pues las compañías petrolíferas americanas con intereses en Guinea Ecuatorial han suavizado las relaciones diplomáticas de la administración de Estados Unidos con el gobierno de Obiang. La administración de Bush ha sido especialmente receptiva a estas presiones: una de sus demandas, la reapertura de la embajada en Malabo, se consiguió en 2005. En 2000 el Departamento de Estado aprobó el proyecto de la compañía privada de seguridad Military Professional Resources Incorporated (MPRI) de apoyar a la Guardia Costera guineana³³. La última visita de Obiang Nguema a Washington conllevó la firma de un programa de entrenamiento militar y la provisión de apoyo técnico de USAID para el establecimiento de un Fondo Social de Desarrollo.

El monopolio de las relaciones con las compañías del petróleo de la familia Nguema también ha fomentado el conflicto entre sus miembros. En concreto, los hermanos y medio-hermanos del presi-

³² Senado de Estados Unidos, Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations, *Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act, Case Study Involving Riggs Bank*, 15/7/2004, en http://hsgac.senate.gov/_files/ACF5F8.pdf.

³³ *Africa Confidential*, 21 de julio de 2000.

dente no ven con buenos ojos a su hijo mayor y sus partidarios como posible sucesor de su padre³⁴. El presidente Obiang está cada vez más aislado, y el petróleo está reduciendo el grupo que controla del gobierno, pues las relaciones con las empresas transnacionales parecen ahora más importantes que la cohesión familiar para el mantenimiento en el poder.

II.3. *Conexiones alternativas*

Las alianzas transnacionales que vinculan a grandes empresas petrolíferas americanas o a las IFI con la familia Nguema en el gobierno de Guinea Ecuatorial no son las únicas que se articulan en torno al petróleo. Existen alianzas distintas que a veces tienen a la familia Nguema como protagonista, pero que otras vinculan a actores alternativos, que de diferentes maneras suponen un desafío a las primeras. Tres son los ámbitos en que podemos encontrar estas conexiones.

El primero son las políticas de la ayuda, que se han visto fuertemente afectadas por la economía del petróleo. Ésta puso fin a la dependencia del gobierno de la cooperación internacional, y con ella a las presiones externas a favor de la apertura política de inicios de los noventa³⁵. Sin embargo, muchos mecanismos multilaterales y bilaterales de la ayuda se han reactivado. En 1997 se celebró la Conferencia Económica Nacional apoyada por los principales donantes, y en 1999 la IX Comisión Mixta entre los gobiernos de Guinea Ecuatorial y España. Este último aceptó clausurar el programa de Radio Exterior de España dedicado a su antigua colonia, que constituía uno de los pocos espacios de libertad de expresión en el país, y condonar parte de la deuda externa guineana. Últimamente, en noviembre de 2006, Obiang logró ser invitado oficialmente a Madrid a cambio de vagas promesas de liberación de presos políticos y de facilidades para las inversiones de la petrolera Repsol-YPF³⁶.

³⁴ «All in the Family», *Africa Confidential*, 19 de marzo de 2004.

³⁵ Amnistía Internacional (2001): «La política de cooperación oficial española en Guinea Ecuatorial: comentarios y recomendaciones», febrero.

³⁶ «Compromiso para redistribuir la renta y la inversión española», *El País*, 16 de noviembre de 2006.

El estatus del gobierno de Guinea Ecuatorial en las organizaciones internacionales también ha cambiado: Naciones Unidas terminó con el mandato de su Representante Especial para los Derechos Humanos en 2002, mientras que el FMI ha reabierto el diálogo tratando de acompañar a Obiang frente a las demandas de mayor transparencia que mencionaremos más adelante.

El segundo ámbito de conexiones es la cercana región de África ecuatorial central, que ha sido históricamente un espacio de intensos movimientos de población por razones familiares, laborales, religiosas, políticas o de salud. Los flujos han cambiado no obstante de dirección en los últimos tiempos, y Guinea Ecuatorial se ha convertido en destino de numerosos trabajadores de Camerún o Nigeria, así como de mujeres e incluso niños víctimas del tráfico de personas. Además existe un número elevado de trabajadores en las plataformas petrolíferas, que apenas pisan tierra firme, y que provienen de lugares diversos y distantes, conformando una especie de comunidad cosmopolita al margen de la población que habita el resto del territorio³⁷.

Las relaciones intergubernamentales regionales también se han transformado debido a la súbita riqueza guineana, convirtiendo al gobierno de los Nguema en actor influyente: la construcción en Malabo de un palacio de congresos para las reuniones de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) es prueba de ello. Pero el principal asunto alrededor del cual giran las relaciones, y los conflictos, entre los gobiernos de la región es la exacta delimitación de fronteras, especialmente marítimas, que determinan con qué gobierno deben las empresas petrolíferas negociar la explotación del crudo³⁸. Al margen de las relaciones institucionales, la reciente riqueza ha permitido al gobierno extender las prácticas de cooptación y represión más allá de las fronteras: ello incluye la extradición de exiliados políticos o incluso su asesi-

³⁷ Campos y Micó (2006).

³⁸ Los principales conflictos son los que enfrentan a Nigeria con Camerún, y a Guinea Ecuatorial con Gabón sobre el islote de Mbañe; *Africa Confidential*, feb. 1998, oct. 1998, nov. 1998, abril 1999, dic. 1999, enero 2000; Asodegue, Noticias 7 de mayo de 2001; Shaxson (2002).

nato, como el de Atanasio Laesa Bitá Rope en Costa de Marfil en febrero de 2005³⁹.

El último ámbito de conexiones son las alianzas que, menos opulentas y efectivas, vinculan a organizaciones sociales de distinto tipo y que pueden considerarse, de un modo u otro, como conexiones alternativas a los vínculos que mantiene el gobierno ecuatoguineano con otros gobiernos, con compañías petrolíferas o con organizaciones internacionales.

El intento de golpe de Estado por parte de un grupo de mercenarios surafricanos y armenios detenidos en Malabo y Harare en marzo de 2004 tras el aviso de los gobiernos de Suráfrica y Zimbabue, visibilizó una red que vinculaba a compañías privadas de seguridad, un opositor ecuatoguineano en el exilio en Madrid y hombres de negocio que incluían al hijo de la ex primera ministra británica Margaret Thatcher⁴⁰. El carácter represivo y excluyente del gobierno ecuatoguineano lo hace especialmente vulnerable a la generación de alianzas que son espejo de las mismas que mantienen el orden político arriba descrito. Consciente de ello, el presidente Obiang también utiliza la acusación de golpe de Estado como arma contra cualquier persona que suponga una amenaza para su poder⁴¹.

Menos visibles pero más dilatadas en el tiempo son las relaciones que han ido estableciendo los grupos de oposición en el interior del país con organizaciones sociales o políticas de otros lugares. A su vez, organizaciones transnacionales de derechos humanos, como *Amnistía Internacional*, han encontrado también en personas de la oposición, no sólo víctimas a los que defender, sino fuentes de información sobre la situación de los derechos humanos.

³⁹ Amnesty International, 13/11/2006; Asodegue, Noticias 6-8 de febrero de 2006, www.asodegue.org.

⁴⁰ John Carlin (2005): «Jauría sobre Guinea. Los servicios secretos surafricanos desbarataron el golpe para derrocar a Obiang y controlar el petróleo de la antigua colonia española», *El País*, 4 de abril; *African Confidential*, enero, marzo, abril, julio, oct. y dic. 2004.

⁴¹ Ese fue el caso del juicio contra miembros de FDR y el Secretario General de CPDS Plácido Micó en 2002, *Amnistía Internacional* (2002): *Guinea Ecuatorial: Una parodia de juicio para reprimir a la oposición*.

Los partidos políticos han ido sufriendo la estrategia de cooptación y represión que ha convertido a muchos opositores en exiliados o colaboradores con el gobierno. Las estrategias que explican la supervivencia de la oposición en Guinea son el aguante físico y económico, y la capacidad de conectarse con otros actores en el exterior. El principal partido de la oposición, Convergencia Para la Democracia Social (CPDS) es miembro de la Internacional Socialista, y mantiene especiales relaciones desde su origen en 1993 con los Partidos Socialistas de España, Francia, Alemania o Costa de Marfil. Por su parte, el Movimiento de Autodeterminación de la Isla de Bioko (MAIB), fiel a su reivindicación de independencia de la isla con respecto al resto del país, ha utilizado el lenguaje de la autodeterminación de los pueblos como manera de conectar con organizaciones como el Partido Nacionalista Vasco (PNV).

Menor suerte ha tenido el Frente Democrático Republicano (FDR), cuya base social se encuentra en la zona de origen de la familia Nguema, Mongomo, por lo que ha sufrido una especial persecución por parte de ésta. La implicación de sus miembros más viejos en el antiguo régimen de Macías Nguema les ha dificultado enormemente el encuentro de contrapartes, y sus principales vínculos son de carácter familiar en la vecina Gabón. Por su parte, el Partido del Progreso (PPGE), y su líder histórico Severo Moto es tal vez el grupo con conexiones transnacionales más antiguas. Mantuvo intensas relaciones con el partido conservador español Partido Popular, hasta que éste llegó al poder en 1996 y formó parte de la Internacional Demócrata de Centro. Pero las conexiones de Moto han incluido también vínculos criminales, como los que llevó al intento de golpe de Estado desde Zimbabwe en 2004. Recientemente, en septiembre de 2006, se ha legalizado un nuevo partido proveniente de una facción del PPGE, bajo las siglas de Alianza Popular de Guinea Ecuatorial, y con el apoyo de nuevo del partido conservador español.

Como puede observarse, el lugar donde existe una mayor conciencia del autoritarismo y el abuso en Guinea Ecuatorial, y donde la oposición interna y del exilio encuentra más contrapartes, es la antigua metrópoli colonial. En España existen algunas organizacio-

nes, muchas de ellas reunidas en la Plataforma por la Democratización de Guinea Ecuatorial⁴², que tratan de presionar al gobierno español por una política más contundente hacia aquel país. La Plataforma incluye a sindicatos, partidos políticos, ONG de desarrollo y organizaciones de derechos humanos, y una organización cuyo objetivo es exclusivamente la democratización de Guinea Ecuatorial, la Asociación por la Democratización de Guinea Ecuatorial (ASODEGUE).

Existen otras organizaciones sociales españolas, como las ONG religiosas agrupadas en la FERE y la FERS, cuyas principales actividades se desarrollan en el ámbito de la educación y la salud. Algunas grandes ONG como *Médicos Sin Fronteras* o *Intermon-Oxfam* se han visto obligadas a abandonar el país por falta de condiciones políticas para su trabajo⁴³, pues estas organizaciones requieren a menudo de la indiferencia o incluso del apoyo del gobierno. Pero al mismo tiempo, las ONG que subsisten constituyen un pequeño espacio social y económico donde disidentes locales pueden encontrar trabajo con independencia del gobierno.

Pese a todo, existen muchas dificultades para que emerja un fuerte movimiento de solidaridad con los activistas de Guinea Ecuatorial. Uno de ellos es la percepción general de la multiplicidad de grupos de oposición, especialmente en el exilio. Las dificultades de las grandes organizaciones de ayuda y presión política para encontrar contrapartes independientes y desarrollar programas en el país impiden también su implicación con las situaciones guineanas. Por último, la falta de coincidencia entre el lugar donde los activistas guineanos encuentran mayores apoyos y aquel de donde provienen los principales recursos del gobierno, Estados Unidos, hace difícil la eficiencia de las redes de solidaridad. La oposición interna ha intentado superar esta contradicción en los últimos tiempos, como prueba el viaje realizado por una delegación de CPDS a Washington y Nueva York en otoño de 2005, donde fueron recibi-

⁴² Véase www.ccoo.es/guinea.ec_democratica.

⁴³ Médicos Sin Fronteras (1999): «Guinea Ecuatorial: El imposible espacio humanitario», dossier dic.

dos por numerosas instancias del gobierno y de las cámaras legislativas⁴⁴.

El petróleo también ha promovido el interés hacia Guinea Ecuatorial de movimientos sociales transnacionales, como *Publish What You Pay* formada por más de 300 organizaciones y que exige una mayor transparencia en las industrias extractivas. Guinea Ecuatorial se ha convertido en uno de los objetivos de esta campaña, debido al récord de extracción de petróleo y de abusos de los derechos humanos. Como resultado de la nueva atención sobre el país, que incluyó un informe de la organización *Global Witness* y algunos artículos de investigación del periodista Ken Silverstein⁴⁵, el mismo Senado de Estados Unidos denunció en un informe la existencia de unos 700 millones de dólares provenientes del petróleo en cuentas bancarias a nombre de Obiang Nguema y algunos familiares en el banco Riggs de Washington⁴⁶.

Como reacción de estas campañas internacionales, el gobierno de Guinea Ecuatorial ha mostrado su interés en participar en la *Iniciativa por la Transparencia en las Industrias Extractivas* propuesta por el gobierno británico. Pero si el FMI considera que el gobierno «ha hecho importantes progresos con respecto a la transparencia y la responsabilidad»⁴⁷, organizaciones como *Global Witness* tratan de condicionar la participación de Guinea Ecuatorial en las iniciativas internacionales a la participación de la sociedad civil en las mismas. Difícil condición para un gobierno que impide cualquier iniciativa de organización social.

III. SOBERANÍA, FORMACIONES POLÍTICAS

TRANSFRONTERIZAS Y PETRÓLEO OFF-SHORE

Como hemos visto, el orden social y político que sufre la población que habita el territorio de Guinea Ecuatorial es parte de largas tra-

⁴⁴ Véase www.cpbs-gq.org.

⁴⁵ Global Witness, Nota de Prensa, 20/1/2003 e Informe *Time for Transparency. Coming Clean on Oil, Mining and Gas Revenues*, marzo de 2004; Ken Silverstein (2003): «Oil Boom Enriches African Ruler», *Los Angeles Times*, 10 de enero.

⁴⁶ Senado de Estados Unidos (2004).

⁴⁷ FMI (2005): *Public Information Notice for Equatorial Guinea*.

yectorias históricas, en las que el autoritarismo y la exclusión han estado fundadas muy a menudo en la extraversion del poder⁴⁸. Efectivamente, los actores que lideraron la administración colonial, el proceso descolonizador o el gobierno postcolonial encontraron muchos de sus recursos políticos más allá de la población local. En este sentido, el carácter redundante de la mayor parte de la población para el mantenimiento de la familia Nguema en el poder han hecho de la represión, la cooptación y la pobreza los vínculos principales entre los ciudadanos y la administración.

La alianza entre las grandes compañías del petróleo y la familia Nguema no ha alterado sino reforzado este modelo de gubernamentalidad. Y el fraude abierto en las elecciones periódicas en las que el partido del presidente siempre reclama más del 95% de los votos raramente recibe desde mediados de los noventa fuertes condenas por parte de las organizaciones internacionales y los donantes.

Una de las razones por la que dichos cambios no han alterado la manera en que el orden es reproducido, ni siquiera el grupo local que se beneficia de él, es que la extracción de petróleo precisa de las mismas instituciones que están detrás de la emergencia y el mantenimiento del orden postcolonial: la *soberanía del Estado*. La convención de la soberanía asume la idea de un mundo fragmentado en comunidades territoriales, cada una de las cuales posee un gobierno con poder regulativo sobre la población. Este carácter denso del orden estatal es apenas perceptible en Guinea Ecuatorial, cuyo territorio se encuentra atravesado por innumerables dinámicas sociales transfronterizas. Sin embargo, el reconocimiento internacional de la soberanía posee efectos fundamentales sobre la forma en que se reproduce el poder. La relevancia del clan Nguema para las industrias extractivas no está basada en su control real de los campos petrolíferos marítimos, sino en su ocupación del gobierno y en la convención internacional que establece la propiedad estatal de los recursos naturales y la representatividad de los gobernantes para negociar sobre ellos.

Terminada la Guerra Fría, en algunas ocasiones se ha puesto en cuestión la soberanía entendida como derecho absoluto de los go-

⁴⁸ Bayart (1999) y (2000).

bernantes a la no injerencia de otros estados en sus asuntos internos. Prueba de ello han sido las intervenciones humanitarias sin consentimiento del gobierno en cuestión, los regímenes internacionales establecidos en Kosovo, Afganistán o Irak, o la participación de los donantes en la gestión pública de la ayuda de los países más dependientes.

Sin embargo, este proceso de limitación de las normas de no intervención está lejos de ser general y en el caso que nos ocupa, el reconocimiento internacional de la soberanía de Guinea Ecuatorial no ha hecho más que reforzarse. Lo que este caso muestra es la especial relación existente entre soberanía y petróleo. Si otras actividades extractivas, como la de los diamantes, pueden funcionar a través de métodos artesanos y redes informales antes de llegar a las grandes compañías transnacionales que las distribuyen, el petróleo, que requiere una enorme inversión previa en el origen mismo de la producción, parece exigir la relación directa y legal de las grandes compañías con un gobierno reconocido⁴⁹.

El acaparamiento del gobierno del Estado de Guinea Ecuatorial permite a los Nguema no sólo negociar con las multinacionales del petróleo, sino monopolizar muchos ámbitos sociales más allá de las instituciones estatales formales. Este monopolio requiere a su vez para su funcionamiento de la maquinaria represiva del mismo Estado, que evite competidores políticos y económicos: desde el uso de la tortura en las cárceles, hasta expropiaciones forzosas de terrenos pasando por la capacidad de decidir sobre quién puede, o no puede, trabajar en las plataformas petrolíferas. El comercio internacional del petróleo ha venido a consolidar el control efectivo de la familia Nguema sobre gran parte de los sectores económicos.

Todo ello remite a la imagen de un *Estado bisagra*⁵⁰, que hace a quienes detentan el gobierno, mediadores imprescindibles entre la

⁴⁹ La comparación con el Sáhara Occidental, donde las compañías no pueden operar debido a la disputa entre Marruecos y el *Frente Polisario* y la falta de definición de la soberanía del territorio es muy ilustrativa a este respecto, que trataremos de indagar en un trabajo posterior.

⁵⁰ El concepto original es el de *gate-keeper state*, de Frederick Cooper (2004): *Africa since 1945. The Past of the Present*, Cambridge University Press.

industria petrolífera, o la ayuda de los donantes, y la población en general. La población constituye el argumento fundamental para que el gobierno reclame la estatalidad y sus privilegios, pues según la mitología estatalista es el último depositario de la soberanía del Estado, pero queda, como ya hemos visto, excluida de la riqueza que genera el petróleo. La población es, pues, excusa, pero a la vez sufridora de la alianza entre gobierno y petroleras.

Pero el Estado no es sólo el marco jurídico de formas diversas de exclusión. También es el *locus* de proyectos políticos alternativos, como el del partido de la oposición interna, cuyo programa incluye formas densas de orden político, basadas en la garantía de los derechos cívicos y sociales de los ciudadanos por parte de las instituciones estatales. La posibilidad de transformar un modelo de enclave basado en la extraversión del petróleo *off-shore* en un modelo denso es algo que CPDS y demás partidos de la oposición no ha tenido aún la oportunidad de comprobar debido a la manipulación sistemática de las elecciones.

No obstante, la radical fragmentación conceptual y jurídica del mundo seguirá siendo un impedimento a los esfuerzos por regular y pedir responsabilidades por actividades que traspasan fronteras, como es la de la industria y el comercio del petróleo. Todavía faltan instrumentos discursivos contra alianzas como las que vinculan a los gobernantes guineanos con las grandes compañías. Los propuestos por las agencias de la ayuda, basados en la reforma del Estado por parte de las mismas personas que se benefician del actual estado de cosas, tiene muy pocos visos de éxito. Las luchas por la democracia y la transparencia no tendrán los efectos deseados si no se dirigen también a las dinámicas transnacionales que atraviesan y configuran a los mismos Estados.

SEGUNDA PARTE

RESPUESTAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Y ESPAÑOLA

10. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: NUEVOS Y VIEJOS RETOS PARA LA AGENDA DE GOBERNABILIDAD

ANA R. ALCALDE *

I. ÁFRICA SUBSAHARIANA DE NUEVO EN LA AGENDA

Los últimos años han sido testigo de algo que se pensaba que no iba a ocurrir. La tremenda «fatiga de la ayuda» ocurrida durante los años noventa, junto con la pérdida de importancia geopolítica del continente subsahariano tras la Guerra Fría y su limitada inserción en los flujos de la globalización, hacían pensar que África iba a quedar relegada a la trastienda internacional.

La Declaración del Milenio cambió el rumbo en el año 2000, impulsando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y dedicando una mención especial al continente. A partir de entonces las declaraciones del G8 han ido incluyendo compromisos con África cada vez de mayor peso, tanto político como mediático, y los principales donantes han impulsado como parte esencial de sus políticas la elaboración de planes para África. Basta con mencionar en los últimos dos años el plan inglés «Nuestro interés común» (*Our Common Interest*, también conocido como «Plan Blair») en 2005, los planes del Banco Mundial (BM) y la Comisión Europea en el mismo año y, ya más recientemente, los planes de otros donantes bilaterales con interés creciente en la región como España y China en el 2006.

Este cambio en la agenda también fue aprovechado con rapidez por los propios líderes africanos, que no tardaron en regenerar el

* Responsable del Programa de Calidad de la Ayuda del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI). Fundación Carolina.

proyecto de la Unión Africana (UA) e impulsaron el NEPAD (*New Economic Partnership for African Development*) con el cambio de milenio, con la clara finalidad de jugar un papel más proactivo en las relaciones con los socios del Norte. Asimismo la participación y protagonismo africano ha ido aumentando en el Foro Social Mundial, que ha culminado con la última edición en Kenia.

Lo que ha sido interpretado por algunos observadores como una «inflación» de planes para África tiene diversos hitos que merecen la pena ser analizados. La Declaración del Milenio sienta las bases y principios de la nueva agenda y dedica una mención específica a África Subsahariana, a la que califica de especial atención, algo que no hace con ninguna otra región. La Declaración perfila cuatro temas clave para África: i) la consolidación de la democracia; ii) la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz y la estabilidad mediante estructuras regionales; iii) la lucha contra la pobreza mediante la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la cancelación de la deuda, el acceso a los mercados, la Inversión Extranjera Directa (IED) y la transferencia de tecnología y iv) la lucha contra el VIH/sida (Naciones Unidas, 2000).

Los ODM, si bien se predicen para todo el mundo en desarrollo, concentran la agenda de la ayuda en una serie de temas especialmente importantes para África Subsahariana como la lucha contra la pobreza, la educación primaria, la igualdad de género, la salud materno infantil, el VIH/sida y otras enfermedades, la sostenibilidad medioambiental y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo (Naciones Unidas, 2000a). Estos objetivos han sido criticados por resultar poco adecuados para otras regiones y ser una agenda de mínimos (Echart y Puerto, 2006; Campos, 2005) pero han tenido la virtud de concentrar la agenda del desarrollo en una serie de temas prioritarios, de catalizar el compromiso político y social con esta agenda y de contribuir a difundir una cultura de medición de resultados y avances, que hasta entonces era muy limitada. Las primeras valoraciones sobre el progreso en el cumplimiento de los ODM, realizadas en 2005, presentan a África Subsahariana con importantes déficit y como la región que menores progresos habrá realizado para el 2015, si continúa la misma tendencia (Naciones Unidas, 2005). Indudablemente estos indicadores

han contribuido a poner a África Subsahariana en el foco de atención pero de una manera que resalta sobre todo sus deficiencias y menos sus potenciales y los constantes esfuerzos y estrategias de cambio presentes en el continente.

Desde el cambio de milenio, el G8 también ha prestado una especial atención a África Subsahariana con sucesivas declaraciones y compromisos. En el año 2002, bajo presidencia canadiense, el G8 aprobó un Plan de Acción para África como respuesta a la iniciativa africana del NEPAD. Este Plan vislumbra muchos de los elementos clave para las relaciones de cooperación con África: aumento y selectividad de la ayuda, la importancia de las negociaciones comerciales para combatir la pobreza, el Mecanismo Africano de Revisión de Pares, etc. El Plan señala como prioritarias 8 áreas, algunas de ellas nuevas en la agenda en aquel momento. Junto a las tradicionales áreas de paz y seguridad, gobernabilidad y desarrollo institucional, desarrollo económico, educación, agua o desarrollo rural, se incluyen el acceso a las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y la lucha contra el VIH/sida.

Año tras año, las Declaraciones del G8 han incluido compromisos específicos para África Subsahariana y han tratado de valorar los avances hacia el cumplimiento del Plan de Acción. De todas las Declaraciones, la que mayor énfasis ha puesto en África fue la de Gleneagles de 2005 durante la presidencia británica, a cuya reunión se invitó a los líderes de 7 países africanos (Argelia, Etiopía, Ghana, Nigeria, Senegal, Sudáfrica y Tanzania). Los titulares de todo el mundo anunciaron el compromiso del G8 de doblar la AOD hacia África para el año 2010, aumentándola anualmente unos 10 mil millones de dólares, y la condonación total de la deuda a los países HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*). Hay que tener en cuenta que estas declaraciones se han hecho en claros contextos de protesta social y con una importante movilización global, como en Gleneagles, reclamando toda una serie de medidas para combatir la pobreza.

Igualmente estos compromisos han sido denunciados en numerosas ocasiones por ser insuficientes (el aumento de AOD comprometido, por ejemplo, sólo alcanza la mitad de lo estimado por Naciones Unidas como necesario para conseguir los ODM) o por no

ser cumplidos, y quedar en meras declaraciones mediáticas (Benavides, 2007). Los últimos datos sobre AOD y condonación de deuda dejan patente esta grave brecha entre las declaraciones y la realidad de los compromisos. Los anuncios de condonación de la deuda sólo se han cumplido parcialmente y de manera reducida y el gran aumento de la ayuda en el año 2005 no resiste un análisis en detalle de los datos: el 90% del aumento se debió a las operaciones de condonación de la deuda de Nigeria e Irak (Oxfam Internacional, 2006; Eurodad, 2006; OCDE, 2006). Los últimos datos del 2006 son todavía más desalentadores, pues el año pasado la AOD cayó en un 5,1%, primeros datos oficiales a la baja desde el año 1997¹. Esta situación, junto con el descenso de la AOD de otros donantes del G8 como Estados Unidos o Italia, presenta malas perspectivas para el cumplimiento de los compromisos.

Los planes para África, antes mencionados, han sido resultado del impulso discursivo del G8 y también han contribuido a mantener en la agenda la importancia de la AOD para África Subsahariana. El llamado «Plan Blair» para África ha supuesto un giro en la forma en que los actores del Norte pensaban y diseñaban sus estrategias para el continente (Commission for Africa, 2005). Es un documento de más de cuatrocientas páginas que ha sido elaborado a lo largo de un año por una «Comisión de Sabios» conformada por personalidades africanas y occidentales, del mundo político, académico y del desarrollo. La Comisión estuvo apoyada en sus trabajos por una Secretaría Técnica constituida para esta finalidad específica. Durante el año de trabajo, se llevó a cabo, por primera vez por un donante bilateral, un ambicioso proceso de consulta formal e informal. Se trata de un plan amplio que incluye previsiones presupuestarias y recoge claramente algunos de los elementos esenciales que orientarán la ayuda internacional hacia África durante los próximos años. Si bien es cierto que resulta un plan muy ambicioso, combina grandes objetivos macro con una serie de medidas suficientemente concretas para poder ser objeto de seguimiento exhaustivo. Las primeras valoraciones a medio plazo del plan permi-

¹ Datos provisionales de la OCDE de abril de 2007 disponibles en <http://www.oecd.org>.

ten reconocer que ha conseguido elaborar una agenda extensa para África Subsahariana, con suficiente ímpetu político para poder ser implementada y con vocación de ser un plan global capaz de marcar la agenda de los socios que trabajan en África mucho más allá del Reino Unido.

El Plan del Banco Mundial está muy vinculado a los acuerdos de Gleneagles y también es un plan amplio y completo que llega a identificar hasta 25 acciones prioritarias acompañadas de un marco con resultados e indicadores. Desde una perspectiva interna, el plan del Banco pone mucho énfasis en reforzar el papel de sus oficinas en el terreno mediante una triple estrategia: i) aplicación de la Declaración de París e inserción en los mecanismos de armonización y alineamiento; ii) consolidación como fuente básica de conocimientos sobre desarrollo y iii) reimpulso al mecanismo de Grupo Consultivo (Banco Mundial, 2005).

Asimismo está vinculado a Gleneagles, el plan europeo hacia África Subsahariana (*EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*), aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005, coincidiendo con el final de la presidencia británica. El plan fue el resultado de una propuesta elaborada por la Comisión, incluyendo algunas de las posiciones y sugerencias africanas y después consultado a la UA y a un grupo de expertos y debatido entre los Estados miembros. Un matiz importante del enfoque europeo es que la UE está involucrada en un diálogo político intenso con África Subsahariana, en parte consecuencia del Acuerdo Cotonou y el compromiso de firma de los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, en sus siglas en inglés) con agrupaciones regionales africanas. Este diálogo ha cristalizado en la idea de producir una estrategia conjunta afroeuropea, que podría ser aprobada en la Segunda Cumbre Euroafricana en Lisboa a finales de 2007, coincidiendo con la presidencia portuguesa. En el proceso de elaboración de esta estrategia se están manteniendo algunas consultas con actores de la sociedad civil tanto africanos como europeos.

II. PRINCIPALES TEMAS EN LA AGENDA INTERNACIONAL PARA ÁFRICA SUBSAHARIANA

Aunque existen matices y distintos intereses y posiciones estratégicas detrás de cada uno de los planes comentados (Plan Blair, Estrategia de la UE, Plan del BM...), es cierto que pueden vislumbrarse algunos elementos comunes que están definiendo una nueva agenda de cooperación al desarrollo con el continente. Muchos de estos nuevos elementos incidirán directamente en la agenda de la gobernabilidad, como se analizará más adelante.

La nueva agenda que emerge de estos planes y declaraciones se caracteriza básicamente por lo siguiente:

- 1) La idea del *Big Push* o *Gran Impulso* necesario para el desarrollo de África y que básicamente implica un sustancial aumento de la AOD y de otros mecanismos, algunos bastante innovadores, de financiación del desarrollo, incluida la inversión privada. Los compromisos y demandas en términos de AOD implicarían doblar los niveles de ayuda del año 2004, algo que, como ya se ha señalado, no está ocurriendo. Políticamente el *Gran Impulso* resulta atrayente y mediático pero por el momento poco efectivo. Pareciera que su mayor rentabilidad política se obtiene por parte de los líderes occidentales que aparecen retratados frente a su ciudadanía, en los titulares de los medios de comunicación, como grandes benefactores del desarrollo de «los más pobres del planeta». En este sentido tiene sobre todo un efecto legitimizador del liderazgo del G8 y refuerza la idea de Occidente como «salvador» de África Subsahariana, efectos que se agravan en la medida en que el incumplimiento de estos compromisos no tiene la misma cobertura mediática ni apenas alguna consecuencia política.

Más allá de los incumplimientos que los datos demuestran, inevitablemente, el debate sobre el *Gran Impulso* lleva aparejada la discusión eterna sobre: i) los efectos macroeconómicos de la ayuda que se agravan en un contexto de cre-

cimiento rápido de la AOD (Killick y Foster, 2007); ii) las capacidades de absorción de los países africanos (De Renzio, 2005); y iii) un tema igualmente complejo que es la «productividad» de la ayuda, es decir, cómo asegurar que los incrementos de ayuda se utilicen mejor y produzcan impactos positivos.

En lo que se refiere al diseño de nuevos mecanismos de financiación del desarrollo se ha avanzado tímidamente. Por ejemplo, durante el año 2006 algunos países liderados por Francia adoptaron un acuerdo para poner en marcha una tasa global sobre el transporte aéreo. Estos instrumentos son interesantes sobre todo en la medida en que sean capaces de diseñar mecanismos de redistribución de recursos de carácter global (Held, 2005), pero la consolidación de su articulación institucional y sobre todo su impacto en la financiación del desarrollo todavía llevará unos años. Su éxito no radicará tanto en la cantidad de recursos extra que generen, sino en cómo canalizarlos con éxito a favor del desarrollo. Mucho más complejo y polémico es el aumento de flujos Norte-Sur a través del comercio y la Inversión Extranjera Directa. Detrás de estos enfoques se encuentra todo un debate político y económico sobre el grado y calendario de liberalización que deben seguir los países africanos para poder beneficiarse de la globalización, cuando sus mercados todavía no están suficientemente desarrollados.

La idea de movilizar una masa importante de recursos económicos para África, provenientes de la ayuda y de otras fuentes alternativas, es por tanto ambivalente. No se trata de oponerse al aumento de recursos, pero quizás sí de minimizar su preponderancia en la agenda, pues ineludiblemente resultarían más interesantes otros enfoques orientados a transformar ciertas reglas internacionales financieras, comerciales o de propiedad intelectual que mantienen la subordinación de proyectos socioeconómicos alternativos al neoliberalismo.

- 2) La selectividad de la ayuda, que implica concentrar los mayores niveles de ayuda en aquellos países africanos que se revelen como *best performers* en su evolución hacia el de-

sarrollo. Entre los argumentos que apoyan esta propuesta se dice que la selectividad podría orientarse a concentrar altos niveles de ayuda en un grupo de países que puedan demostrar resultados y avances en el cumplimiento de los ODM. Esto elevaría los niveles de progreso continentales hacia los ODM y produciría un efecto ejemplo para los vecinos.

La operatividad de la selectividad de la ayuda tiene distintas traducciones según los donantes. Estados Unidos ha sido quien más directamente ha aplicado este principio en su nuevo fondo denominado *Millennium Challenge Account*, con resultados iniciales no muy brillantes (Sanahuja, 2007). La selectividad opera sobre indicadores relacionados con la gobernabilidad (corrupción, imperio de la ley, derechos civiles y políticos, rendición de cuentas y efectividad gubernamental), la inversión social (sobre todo salud y educación) y las libertades económicas, basados en su mayoría en indicadores provenientes de instituciones multilaterales, especialmente el Banco Mundial y la *Freedom House* para los indicadores de gobernabilidad. Durante los primeros años hubo importantes problemas para su puesta en marcha y ejecución, retrasando todo el funcionamiento y los desembolsos esperados. Un estudio en profundidad todavía debería demostrar que la selectividad está operando en función de los criterios prefijados más que en función de otras prioridades políticas para Estados Unidos como la lucha contra el terrorismo y otras cuestiones de seguridad.

El resto de donantes no parece apostar por la selectividad de manera exclusiva sino como complemento para concentrar mayores niveles de ayuda, o determinadas modalidades de ayuda como la ayuda programática, sin que ello suponga dejar de trabajar en los peor calificados. En este sentido, el Banco Mundial está proponiendo la puesta en marcha de un nuevo mecanismo de financiación (*Venture Capital Country Aid Fund*), un nuevo fondo catalítico, para apoyar a los *high performers*, las inversiones regionales y a países de alto riesgo pero donde hay posibilidades de cambiar el rumbo del país. Esto sin sustituir al IDA (*Internatio-*

nal Development Association), su principal vía de financiación del desarrollo en África Subsahariana.

La selectividad de la ayuda lleva aparejados, al menos, tres debates no poco controvertidos. En primer lugar, cómo identificar y medir el buen desempeño de los países es una tarea compleja. La utilización de indicadores de estabilidad macroeconómica, indicadores de gobernabilidad e indicadores de desarrollo plantea importantes problemas técnico-políticos de pertinencia, fiabilidad, transparencia y de atribución de los resultados a la ayuda, erosionando la supuesta validez y objetividad del proceso de valoración del desempeño (Arndt y Oman, 2006) y dejando abierta una enorme puerta a la arbitrariedad y la condicionalidad (tantas veces fallida, en su aplicación práctica). Algunos estudios (Hout, 2002) demuestran la dificultad de que las prioridades geográficas (países prioritarios) de los donantes bilaterales se limiten a criterios técnicos resultado de mediciones complejas basadas en los indicadores de gobernabilidad. Asimismo, los incipientes análisis sobre los cambios en las políticas sociales y de lucha contra la pobreza de algunos países africanos y su capacidad para atraer mayores niveles de ayuda son poco concluyentes (McGillivray, 2005).

En segundo lugar, el enfoque de selectividad de la ayuda plantea una cuestión más de fondo, si cabe: la adecuación de este principio para ser rector de una política, que debe ir orientada hacia la erradicación de la pobreza y la promoción del Desarrollo Humano Sostenible, allí donde ambos son más difíciles de conseguir. Como dice González (2007), se trata de valorar la ayuda al desarrollo exclusivamente como una inversión más, por lo que la toma de decisiones sobre dónde invertir vendrá determinada por factores que aseguren el éxito de la misma.

Finalmente, la selectividad de la ayuda retoma la idea de finales de los ochenta de que las políticas e idiosincrasia de los países en desarrollo son más determinantes que las políticas de los donantes para garantizar la eficacia de la ayuda (Sanahuja, 2007). Temas como la deuda externa o las prácti-

cas comerciales de los donantes, por ejemplo, terminan por incidir de igual manera en la efectividad de la ayuda. Esta visión podría minar de hecho una de las principales «ganancias» de la agenda del Milenio y Monterrey, la corresponsabilidad en el desarrollo.

- 3) La responsabilidad compartida del desarrollo (o corresponsabilidad) entre África y Occidente, de manera que ambas partes son responsables de llevar a cabo ciertas reformas y cumplir ciertos compromisos. No en vano, por ejemplo, el «Plan Blair» incluye recomendaciones tanto para los países africanos como para sus socios occidentales, a fin de hacer efectiva la coherencia de políticas (mediante la reducción de aranceles a la entrada de productos agrícolas provenientes de países africanos, entre otras medidas), la previsibilidad de la ayuda o la lucha contra la corrupción en la que participen las transnacionales y grandes firmas occidentales. Este nuevo enfoque implica un cambio sustancial en el discurso oficial de las políticas de ayuda y es una vieja reivindicación de los actores del Sur, pero esto no significa que no resulte problemático. Como se analizará en el siguiente epígrafe, el problema reside en la ausencia de obligatoriedad de estos compromisos y en su carácter no exigible.

Otra dimensión de la corresponsabilidad es la transparencia y medición de resultados de los avances del desarrollo. El Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) están liderando el debate de la medición de resultados en el continente y poniendo gran énfasis en el desarrollo de las capacidades de los países socios africanos para dar seguimiento por resultados a sus Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP, en sus siglas en inglés), lo que conlleva una renovada importancia de los sistemas de información de los Estados africanos.

- 4) La ampliación y renovación de la agenda de cooperación con África, que junto con los tradicionales temas de la ayuda durante los noventa recupera algunos temas del pasado e incluye otros nuevos como el comercio, la cultura, el cambio climático, las nuevas tecnologías, las migraciones o la seguridad.

Entre los temas tradicionales, mencionar que se mantienen las visiones dominantes de políticas sociales neoliberales con ciertos matices. En materia de política social, por ejemplo, el «Plan Blair» y el Banco Mundial apuestan por las *cash allowances*, ayudas en metálico a los más pobres para favorecer el acceso a servicios sociales básicos. Asimismo ofrecen una visión controvertida de la expansión de servicios públicos a través de las ONG, especialmente los grupos religiosos, como actores clave para garantizar la ampliación de la oferta. Sin entrar en profundidad en este tema, lo que queda claro es que la visión de las políticas sociales afecta también a la agenda de la gobernabilidad. Políticas sociales más neoliberales funcionan a partir de la visión de un Estado mínimo y facilitador que trabaja en partenariatado con actores privados y que aplica estrategias de *cost-recovery* (recuperación de costes) mediante el cobro de tasas por acceso a la educación y a la salud.

También retoman importancia temas que habían perdido peso por las malas prácticas del pasado como las inversiones en infraestructuras. La nueva agenda pone especial énfasis en las infraestructuras regionales y en las rurales, en sectores clave para el desarrollo como las fuentes de energía, los transportes, el agua y saneamiento o las TIC. El principal hito en esta línea ha sido la creación del Consorcio Africano de Infraestructuras (*Africa Infrastructure Consortium*), como seguimiento a los compromisos de Gleneagles, con el objetivo de movilizar recursos africanos e internacionales para proyectos de infraestructuras nacionales y especialmente regionales y transfronterizos. El Consorcio está formado por donantes bilaterales (como el Reino Unido), multilaterales (BM) y por socios africanos de carácter regional y subregional (UA, NEPAD y comunidades económicas regionales) liderados por el BAfD. Otro tema de renovada importancia es el apoyo a la educación superior y la formación profesional en África Subsahariana. El nuevo enfoque trataría de favorecer la creación de centros de estudios y educación superior en el continente, desde una perspectiva

regional y subregional, diseñando incentivos para evitar una parte de la «fuga de cerebros» y para generar centros capaces de capitalizar el pensamiento y el conocimiento africanos.

Entre los nuevos temas destacan tres de los más controvertidos: la interrelación de las políticas de desarrollo con la agenda comercial, la agenda de seguridad y las migraciones. La agenda comercio-desarrollo está sobre todo definida por el apoyo e incentivo a los procesos de integración regional africanos, la construcción de infraestructuras e inversiones regionales y subregionales que faciliten el comercio intra-africano y el aumento de la ayuda para el comercio (*Aid for Trade*). La definición y contenido de la ayuda para el comercio todavía no está claramente delimitada (OCDE, 2006b) pero en todo caso parece que incluirá las reformas institucionales que faciliten el comercio, un tema tradicional de la agenda de gobernabilidad. La Comisión Europea, a través de la negociación de los EPA, está liderando la agenda comercio-desarrollo, no sin una considerable oposición por parte de algunos actores sociales, que ven en esta vinculación una estrategia para forzar la apertura de los mercados africanos y/o cerrar acuerdos sobre temas que han sido bloqueados por los países en desarrollo en las negociaciones de la OMC, por ejemplo en relación al comercio de servicios (Oxfam Internacional, 2006b).

La controvertida agenda de seguridad y desarrollo es otro de los temas que subyacen en la agenda, no sólo a través del debate sobre los denominados *Estados frágiles*, presente en la mayoría de los planes África de manera preponderante, sino también mediante la vinculación de las políticas de ayuda a la lucha contra el terrorismo global. El caso más extremo de vinculación de las cuestiones de seguridad y las políticas de ayuda, sin duda lo ofrece Estados Unidos², a

² Una breve pero interesante defensa de esta posición puede leerse en A. S. Natsios (2006): «Five Debates on International Development: The US Perspective», *Development Policy Review*, núm. 24, Oxford, Blackwell Publishing.

través de la expresa vinculación realizada en sus estrategias nacionales de seguridad de 2002 y de 2006 (*National Security Strategy*), la creación de un comando militar unificado para África (AFRICOM) y el aumento de los fondos de AOD que son gestionados por el Departamento de Defensa (DAC, 2006). Finalmente, una breve mención a la vinculación migraciones y desarrollo. Aunque esta agenda está todavía menos elaborada que la anterior y quizás sea prematuro ofrecer una opinión, podrían identificarse dos enfoques (no incompatibles entre sí), uno más centrado en revertir la fuga de cerebros africana, tal y como lo hace el «Plan Blair» y otro enfoque, quizás más problemático en el futuro, centrado en la gestión de los flujos migratorios y las políticas migratorias africanas, como parece que se está definiendo en el marco de la UE.

Como conclusión, podría afirmarse que esta nueva agenda para África Subsahariana se ha elaborado a partir de un nuevo lenguaje discursivo mucho más positivo que los anteriores basado en intereses y objetivos comunes, alianza entre iguales, mutuo compromiso y apropiación. Asimismo, el trabajo regional, junto con la promoción del diálogo entre actores africanos y donantes, ha concedido un papel importante a las instituciones regionales como la UA, la NEPAD y las denominadas REC (*Regional Economic Communities*). Sin embargo, el gran debate sigue siendo en qué medida esta proliferación de planes (alguno tan preponderante como el «Plan Blair») no contribuye a minar el liderazgo de los propios planes africanos como NEPAD, dando una imagen de que la agenda sobre África se negocia todavía fuera del continente y de sus instituciones políticas regionales. El nivel de consulta y participación de estas instituciones en los planes ha variado mucho de un plan a otro, pero en todo caso no ha sido suficiente. Además, el carácter tan amplio de algunos planes y la volatilidad de los compromisos financieros dejan entrever importantes incógnitas sobre su aplicabilidad real.

En pocas palabras, se trata de una nueva agenda reforzada que presenta desde su diseño luces y sombras. Resulta muy bienvenido

el modelo de asociación e intereses comunes, que efectivamente debe ser uno de los principios que rijan las relaciones África-Occidente. También lo son la elaboración de una agenda ampliada, que no sólo considere la ayuda y que incluya temas renovados como el apoyo a la educación superior. Sin embargo, la selectividad de la ayuda y las controvertidas vinculaciones entre comercio, seguridad, migraciones y ayuda, pueden llevar aparejadas nuevas condicionalidades ocultas, en detrimento de la corresponsabilidad del desarrollo y el modelo de asociación.

III. LA DECLARACIÓN DE PARÍS SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA AGENDA DE GOBERNABILIDAD

Si la década de los noventa se caracterizó por el énfasis en las causas endógenas del subdesarrollo, en el nuevo milenio, sin abandonar totalmente el enfoque endógeno, las ideas de interconexión y globalización han penetrado en el discurso de la ayuda, dando lugar a nuevos conceptos como el de corresponsabilidad, asociación y alianzas para el desarrollo. Esta visión, cada vez más aceptada en instancias oficiales, ha contribuido a reconocer que el desarrollo es un esfuerzo coordinado y coherente entre diversos actores (del Norte y del Sur) y políticas. Una responsabilidad tanto de los socios en desarrollo y sus políticas internas como de los donantes y la cantidad y forma en que gestionan su ayuda, y definen y defienden sus intereses (comerciales, medioambientales, culturales, de seguridad y defensa) en los foros globales.

Esta tendencia se ha reflejado en la agenda de los ODM, en el objetivo 8, «Fomentar una asociación mundial para el desarrollo», que de manera muy limitada y laxa incluye algunas metas para los donantes relacionadas con el comercio, la deuda y el aumento de la ayuda hacia los PMA y los sectores sociales y algunas metas para los países en desarrollo relacionadas con la buena gestión de los asuntos públicos y la lucha contra la pobreza. El objetivo 8 ha sido de los más criticados por su falta de concreción inicial y por su carácter de cajón de sastre, cuando podría haber sido el objetivo clave

para hacer realidad el resto de objetivos. Asimismo, esta tendencia ha traído a la agenda debates como los de la financiación del desarrollo, la coherencia de políticas o las nuevas modalidades de la ayuda, todos presentes ya en la Conferencia de Monterrey de 2002. Pero además, Monterrey dejó entrever que hay un vínculo importante entre buen gobierno, eficacia de la ayuda y su resultado final que es el desarrollo.

Inspirado por este marco, se ha puesto en marcha recientemente un nuevo proceso orientado hacia la eficacia de la ayuda, cuya principal referencia hoy en día es la Declaración de París de 2005³. La Declaración ha sido suscrita por más de cien donantes, países socios y organizaciones que trabajan en desarrollo y gira en torno a cinco compromisos políticos y varios indicadores y metas para facilitar su seguimiento. La mayoría de las metas deben cumplirse para el 2010 y durante el 2008 se celebrará en Ghana una reunión de seguimiento. No en vano África Subsahariana ha sido la región donde la Declaración ha tenido mayor grado de implantación y práctica.

Los cinco compromisos son Apropiación (traducción del término inglés *ownership*), Alineamiento, Armonización, Gestión orientada a resultados y Mutua Responsabilidad (*mutual accountability*). Muy brevemente, estos cinco principios implican: i) reconocer y apoyar el liderazgo de los Estados en desarrollo para definir y dirigir sus propias estrategias de desarrollo; ii) el compromiso de los donantes de apoyar dichas prioridades mediante los procedimientos de gestión de los socios, con la consiguiente reforma de estos procedimientos para que sean eficientes y transparentes; iii) el compromiso de los donantes de simplificar y unificar sus procedimientos para reducir los enormes costes de transacción de la ayuda; iv) el compromiso mutuo de poner en marcha una cultura de medición de los resultados y producción de impactos tanto en socios como en donantes; y v) la asunción pública de todos estos compromisos como vinculantes y la obligación de rendir cuentas sobre los mismos tanto en las relaciones donantes-socios como de los socios hacia su propia ciudadanía.

³ Para más detalles, véase <http://www.oecd.org>.

La Declaración de París surge como un intento ambicioso de reformar los sistemas de ayuda, con la perspectiva de que si se cumplieran los compromisos adoptados por los principales donantes y socios, el sistema de ayuda sería mucho más efectivo. Tres son las razones para creer que la agenda de París va a traer cambios sustanciales (OCDE, 2005): i) es un acuerdo más completo que cualquiera anterior por la alta participación y amplias consultas previas a su aprobación, y por el carácter operativo pero a la vez sustancial de los principales compromisos que la inspiran; ii) la inclusión de compromisos y metas concretos, mensurables y con unos plazos para su revisión y cumplimiento, dificulta dejar la agenda de París en una simple declaración de intenciones y iii) pone en marcha mecanismos multidireccionales de rendición de cuentas dentro del sistema de ayuda, algo que hasta el momento nunca se había hecho (donantes-socios y sociedades civiles).

La Declaración de París y los principios que la inspiran resultan relevantes y han sido corolario de un importante esfuerzo institucional de diálogo, coordinación y consenso entre varios actores del Norte y del Sur. Suponen también el reconocimiento explícito de demandas y críticas que han sufrido las políticas de ayuda desde hace muchos años. No son nuevos los vocablos de apropiación, de armonización, ni de gestión para resultados, si bien es cierto que incluyen matices importantes que renuevan algunas de estas viejas lecciones de la ayuda (Alcalde, 2006).

Aunque a simple vista la Declaración pueda parecer instrumental, es en realidad fundamentalmente política. El compromiso de apropiación es el corazón de la Declaración y sin él, el resto de compromisos quedarían desvaídos. Pero la apropiación y el liderazgo son conceptos que plantean enormes complejidades, en general por las diferencias de poder existentes entre Norte y Sur y, en cada caso particular, por la historia y vaivenes políticos de cada país. Esta afirmación implica poner sobre la mesa algunos aspectos que otros capítulos de este libro ya han señalado:

- Los PRSP (ERP en sus siglas en español) continúan siendo el proceso clave en torno al que se construye y mide la apropiación, con las consiguientes limitaciones y contradicciones que

- ello conlleva (González, 2007): i) las ERP son un instrumento introducido por el BM y cuya aprobación final tiene lugar en Washington; ii) las ERP son un mecanismo de condicionalidad positiva de un modelo de políticas sociales neoliberal, con enorme peso de restricciones macroeconómicas; iii) el proceso de elaboración de las ERP ha sufrido importantes críticas por los escasos niveles y limitados procesos de participación; iv) las ERP han producido distorsiones políticas por el limitado papel de los parlamentos en su aprobación, etc.
- El liderazgo y la apropiación depende de la capacidad de los gobiernos de construir políticas de Estado, fruto de consensos y participación nacional, que puedan impulsar procesos de cambio estructural y a medio plazo. Lo contrario podría implicar el apoyo a proyectos partidistas exclusivamente vinculados a las elites africanas patrimoniales «propietarias» del Estado (Chabal, 2002).
 - El papel de las sociedades civiles del Sur en la consulta, pero sobre todo en su capacidad de exigencia y control a sus gobiernos sobre los compromisos adoptados, debe formar parte inseparable de la apropiación.

Además toda la Declaración se basa en el principio del diálogo y la confianza entre actores, dos elementos claramente políticos, que son bastante escasos en las relaciones Norte-Sur en general y con África Subsahariana en particular. Las claras desigualdades de poder entre los Estados africanos y sus homólogos occidentales dificultan el diálogo y la posibilidad de obtener acuerdos que beneficien de manera equitativa a ambas partes. Los continuos incumplimientos de compromisos financieros, la incapacidad del Norte para elaborar agendas favorables al Sur en temas como el comercio o la ausencia de democratización de las instituciones multilaterales difícilmente crean confianza. Por parte del Sur, los altos niveles de corrupción, la represión política de la oposición y de actores de la sociedad civil y el abuso, muchas veces gracias a vínculos más o menos directos con actores del Norte, de esquemas patrimonialistas en el manejo de recursos valiosos, tampoco contribuyen a generar confianza.

Este tema se vincula directamente con otro de los compromisos de la Declaración de París que, sin duda puede considerarse el más interesante en cuanto a potencial transformador de las relaciones Norte-Sur y que es la Mutua Rendición de Cuentas. Una de las dimensiones de este compromiso se formula en la Declaración en estos términos: «Evaluar conjuntamente a través de los mecanismos existentes nacionales y cada vez más objetivos, los progresos de la implementación de los compromisos acordados sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, incluyendo los Compromisos de Cooperación».

La rendición de cuentas normalmente tiene lugar entre actores entre los que hay una serie de asimetrías de poder y el fundamento para rendir cuentas puede ser legal o político. En la práctica este compromiso se está articulando en torno a un «Memorando de Entendimiento», firmado en el marco de los procesos de Alineamiento y Armonización y la utilización de ayuda programática (apoyos presupuestarios y enfoques sectoriales). En estos procesos, los principales compromisos de los donantes versan sobre la previsibilidad de la ayuda y algunas medidas de armonización, mientras que los compromisos del gobierno versan sobre diferentes aspectos relacionados con sus políticas nacionales. Si bien es cierto que no hay obligaciones jurídicas formales, también lo es que dichos compromisos son públicos y su incumplimiento puede tener consecuencias políticas frente a los socios y frente a otros donantes. Por tanto, no se trata de que tal y como está formulado el compromiso no pueda funcionar, sino de hacerlo andar y ver qué posibilidades abre. En la realidad se ha avanzado muy lentamente, aunque hay países como Mozambique o Uganda, donde la mutua rendición de cuentas se ha operativizado en una serie de mecanismos más o menos exitosos⁴. También como parte de este proceso se acordó la inclusión de socios africanos en algunas de las *Peer Review* de donantes que organiza el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (G8, 2003).

Otro tema relacionado es el debate sobre la rendición de cuentas acerca de los compromisos de la ayuda a nivel global, para lo cual todavía queda mucho por avanzar. La reunión de seguimiento

⁴ Para más información consúltese la página web sobre las rondas de Gestión Orientada a Resultados (*Managing for Development Results*): <http://www.mfdr.org/>.

en Ghana será un primer paso para mostrar lo que da de sí el enfoque de París, pero sí sería interesante aprovechar este momento político para valorar propuestas todavía incipientes sobre la obligatoriedad de la ayuda y su formulación como una dimensión de un derecho al desarrollo, cuyo cumplimiento pueda llegar a ser exigible legalmente (Campos, 2005).

Dicho esto, no se trata de invalidar la agenda de París, sino de poner sobre la mesa su evidente carácter político y algunas de las enormes dificultades que tiene ante sí el modelo de asociación para ser una realidad. El reciente informe sobre los avances en el cumplimiento de la Declaración de París (OCDE, 2007) demuestra, a pesar de ser prematuro, la profundidad de los cambios requeridos y el limitado avance de donantes y socios. Si los aspectos más políticos de la Declaración quedan en un segundo plano, puede ser que, como vislumbran algunos autores, terminemos hablando de nuevo de condicionalidad en lugar de asociación y corresponsabilidad (Sanahuja, 2007).

IV. REPOLITIZANDO LA AGENDA DE GOBERNABILIDAD EN LAS POLÍTICAS DE AYUDA: ¿TODO CAMBIA PARA QUEDAR IGUAL?

Como ya se ha afirmado, la agenda de gobernabilidad de las políticas de ayuda hacia África Subsahariana se está viendo afectada por el enfoque de los nuevos planes para África y por el debate sobre la eficacia de la ayuda y los compromisos de la Declaración de París. Éstos ponen en el centro de las relaciones donantes-socios la apropiación y liderazgo de los Estados respecto de su propio desarrollo, el diálogo sobre políticas y la confianza y la mutua rendición de cuentas. La nueva agenda de la ayuda hacia África Subsahariana, plantea nuevos retos en términos de diálogo e intereses comunes, aumento de la ayuda, selectividad y nuevos temas en la agenda. La credibilidad de estos cambios y agendas, en una parte importante, descansa sobre la efectiva renovación de la agenda de la gobernabilidad.

Los últimos quince años han dejado testimonio sobre cómo la gobernabilidad se convirtió en un elemento central de las políticas de ayuda hacia África Subsahariana. Este concepto fue conformándose a nivel teórico discursivo como un término «fetiche» y en la práctica llevó sobre todo al diseño y financiación de programas de reforma del Estado, con un enfoque tecnocrático y formalista, basado en modelos diseñados en el Norte y dependientes de enormes cantidades de costosa asistencia técnica occidental (Alberdi y Alcalde, 2005; Harrison, 2004). Asimismo, la agenda de apoyo a la democratización se tradujo principalmente en misiones de observación electoral y apoyos a la celebración de elecciones multipartidistas, sin profundizar en otros aspectos clave de las transiciones hacia la democracia. Los resultados de este enfoque pueden considerarse pobres en términos de contribuir a apoyar e incentivar los esfuerzos y procesos de democratización africanos de los noventa. Las visiones más críticas ponen de manifiesto cómo este modelo y práctica, sobre todo benefició a las elites neopatrimoniales africanas y a la denominada extroversión del Estado africano, además de acompañar la agenda económica del Consenso de Washington (Chabal, 2002 y Abrahamsen, 2000).

El camino para la renovación de la agenda de gobernabilidad pasa ineludiblemente por aceptar su carácter eminentemente político y diseñar estrategias y programas que permitan repolitizar el trabajo en esta área. Este enfoque básicamente implica reconocer: i) que las reformas en la gobernabilidad siempre conllevan intereses en pugna y competición y que siempre hay perdedores y ganadores en términos de poder; ii) que los procesos históricos y de cambio político de cada país son esenciales y por tanto suelen fallar las fórmulas prefijadas y universales y iii) que es necesario trabajar desde un enfoque de derechos, donde puedan exigirse y materializarse las ganancias políticas.

Actualmente hay algunas tendencias que permiten considerar que se están produciendo ciertos avances en este sentido, repolitizando la agenda de gobernabilidad. En primer lugar, la reforma de la UA y la constitución del NEPAD han dado lugar al Mecanismo Africano de Revisión de Pares (APRM, en sus siglas en inglés), una interesante iniciativa mediante la cual los países africanos han adop-

tado un instrumento regional y propiamente africano para valorar los avances de los Estados africanos hacia la democracia y el buen gobierno. Es un mecanismo voluntario e independiente (las valoraciones se hacen por equipos de evaluación independientes formados por personalidades africanas, que luego se someten a la revisión de un panel de expertos independiente y que sólo en una fase final se debaten en el Comité de Jefes de Estado y Gobierno) que por el momento está teniendo una buena recepción entre los países africanos (se han apuntado más de una veintena de países) y que produjo sus primeros resultados durante el año 2006, con las revisiones de Ghana, Ruanda y Kenia.

El proceso de revisión de pares es largo y burocrático (Hope, 2005) y probablemente sea necesario más tiempo para valorar su impacto pero aun así es justo reconocerle dos importantes beneficios. Por una parte, la repolitización de los debates sobre los cambios de políticas y el buen gobierno, ya que el APRM otorga un espacio importante al diálogo político de los equipos evaluadores y los expertos con la sociedad civil (que participa en algunas consultas) y con el gobierno evaluado y al diálogo político entre los máximos representantes de los gobiernos africanos en la fase final de la evaluación en el Consejo de Jefes de Estado y Gobierno. Por otra parte, las evaluaciones del APRM han provocado en algunos países debates nacionales, con cierta repercusión mediática, en los que la sociedad civil ha llegado a producir informes paralelos con su propia visión sobre los avances y retos del país.

En segundo lugar, parece haber un mayor reconocimiento por parte de los donantes de que es necesaria una visión que vaya más allá de la reforma del Estado para conseguir Estados eficientes en un marco de reducción del gasto público y de control y estabilidad macroeconómica. La reflexión incluye el reconocimiento del liderazgo político del Estado, como actor principal para promover el desarrollo, tal y como hace la Declaración de París, y mayores referencias a la interacción entre el gobierno y los otros poderes del Estado como el Poder Judicial o los Parlamentos, así como a otros actores clave del juego político como partidos políticos, sociedad civil y medios de comunicación.

El *Libro Blanco* británico, *Making Governance Work for the Poor* (DFID, 2006), es quizás el que mejor refleja este cambio de enfoque de los donantes, al afirmar explícitamente que *governance is about politics* y que al menos comprende tres dimensiones: i) las capacidades del Estado ii) la respuesta del Estado a las necesidades de los ciudadanos (*responsiveness*) y iii) la capacidad de control y de rendición de cuentas del Estado. Mientras el primer elemento de las capacidades del Estado es más tradicional en la agenda de gobernabilidad, la capacidad de dar respuesta a las reivindicaciones y necesidades de sus ciudadanos y la rendición de cuentas reflejan una nueva visión del Estado mucho más política y vinculada a su legitimidad, algo que es enormemente pertinente en el contexto africano.

Cómo traducir este giro en toda una serie de nuevos programas de gobernabilidad es un reto que todavía queda por explorar. En todo caso requerirá una revisión profunda de la práctica de la cooperación, pues la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas tienen indudablemente que ver, al menos, con dos procesos:

- Abrir canales de participación en el diseño y control de las políticas públicas. Estos canales, formales e informales, requerirán para ser operativos del desarrollo de capacidades de los actores sociales y ciudadanos para articular estratégicamente sus intereses, incidir políticamente en la toma de decisiones de los actores públicos y fiscalizar la actuación de los gobiernos. Asimismo requerirá el fortalecimiento institucional e independencia política de organismos públicos tradicionalmente débiles en muchos países africanos como los parlamentos, los tribunales de cuentas o las comisiones anticorrupción, por mencionar algunos.
- Definir políticas públicas que resuelvan las necesidades de los pobres y promover el desarrollo de los servicios públicos que demanden las ciudadanías, con especial atención a las barreras en el acceso a dichos servicios y a reducir las discriminaciones existentes en esta área (barreras urbano-rural, barreras identitarias, barreras de género). Este enfoque traerá

de nuevo la tensión sobre cómo hacerlo compatible con las agendas de estabilidad macroeconómica que han permanecido inalterables y que *de facto* operan como condicionalidades para la mayoría de los países africanos.

En tercer lugar, otro elemento que puede contribuir a repolitizar la agenda de la gobernabilidad es el reconocimiento del papel de los actores privados del Norte y de los intereses geoestratégicos en la mala gobernabilidad. En algunos planes (Commission for Africa, 2003) expresamente se reconoce que las compañías y grandes empresas transnacionales han contribuido a promover e incentivar la mala gobernabilidad a través del pago de sobornos, el comercio ilegal de recursos naturales y la venta de armas. Evitar esto es una tarea que implica tanto a los Estados como a las propias empresas del Norte y que requiere poner en marcha iniciativas sobre la publicidad y la transparencia de los ingresos del petróleo para gobiernos y compañías y en general medidas que permitan mayor transparencia sobre la explotación de otros recursos naturales como los bosques o la pesca. Hasta ahora sólo se están planteando mecanismos voluntarios y códigos de conducta, aunque lo deseable sería avanzar a esquemas de control de carácter obligatorio, en los que la ONU podría jugar un papel cada vez más significativo. En qué medida esta nueva preocupación tiene que ver con la creciente competencia de empresas chinas o rusas por los mercados energéticos africanos entra en el campo de la especulación, pero no deja de ser curiosamente coincidente.

Este paquete de medidas se complementará con iniciativas para la lucha contra las cadenas de blanqueo de dinero, algo que en la reciente historia africana ha sido decisivo para mantener en el poder a conocidos dictadores. Es positivo el reconocimiento del papel que deben jugar los países occidentales y sus instituciones de justicia mediante la identificación, confiscación y devolución de lo robado. Asimismo, implica reconocer el papel de los paraísos fiscales en muchos lugares vinculados a países occidentales, como es el caso de los territorios de ultramar ingleses.

En cuarto lugar, el énfasis en el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas entre Estados donantes y receptores y entre

éstos y sus sociedades civiles, es otro elemento que potencialmente puede contribuir a repolitizar la agenda de gobernabilidad. Se ha reconocido expresamente cómo la ayuda ha contribuido a mermar la rendición de cuentas de los países en desarrollo hacia sus ciudadanos, suplantando a éstos por los donantes. La ayuda programática en teoría favorece que la ayuda circule por los canales oficiales del Estado y que el gobierno deba rendir cuentas de su utilización, de acuerdo con los mecanismos nacionales, tanto a su parlamento como a su ciudadanía. Inevitablemente este tema ha puesto de manifiesto, aunque aún tímidamente, la vinculación que se crea entre gobernantes y ciudadanos a través de los sistemas impositivos y que la ayuda ha contribuido a mermar. Sin duda, estos asuntos resultan muy complejos en países donde el Estado desarrollista postcolonial, por una parte, ha sido debilitado sistemáticamente y por otra, se ha desacreditado por sus excesos y en los que además existen en marcha otros mecanismos oficiales de redistribución y rendición de cuentas (Chabal y Daloz, 2000).

La importancia de la rendición de cuentas está incluyendo de nuevo en la agenda de la gobernabilidad el papel de las denominadas *watchdog agencies* y la ayuda directa a la sociedad civil y a los actores no estatales que contribuyen a dinamizar los procesos políticos democráticos. Un ejemplo de ello es la iniciativa inglesa del *Governance and Transparency Fund*, que ofrece financiación directa para este tipo de organizaciones aunque no sean inglesas. Sin embargo, sorprende cómo en todo este debate sobre la rendición de cuentas hay una escasa mención expresa al papel de los movimientos de mujeres africanas en los procesos de democratización y en el avance de los derechos de las mujeres. Sólo reconociendo el papel clave de estas actoras puede avanzarse en la igualdad de género de manera no formal y conseguir que este tema forme parte de la agenda política de la gobernabilidad.

Estos cuatro elementos, *grosso modo*, ofrecen cierto optimismo para considerar que es posible una renovación de la agenda de gobernabilidad mediante su repolitización. Sin embargo, a pesar de la consolidación de este discurso existen algunos aspectos que llaman a la cautela.

Por una parte, la selectividad de la ayuda, que podría vincularse por ejemplo a los análisis de *Quality of Governance* ingleses o a los *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)* del Banco Mundial (donde los indicadores de gobernabilidad son clave), contribuiría a minar un enfoque más político de la gobernabilidad. Si los avances en la democracia y las reformas políticas no responden a soluciones tecnocráticas sino a propuestas políticas, la voluntad política de los países africanos será esencial para generar la confianza y la credibilidad acerca de las reformas que se proponen. El seguimiento de los avances hacia mayores niveles de gobernabilidad y democracia debe hacerse a través de herramientas políticas, que tengan impacto y peso en las sociedades africanas. ¿Tienen estas cualidades las herramientas de análisis de los donantes? ¿Por qué poner en marcha estos mecanismos (o darles mayor peso) y no utilizar como referente el APRM?

Es cierto que el APRM es voluntario y funciona lentamente, pero también lo es que puede estar mejor adaptado a los ciclos políticos reales de cada país africano (en lugar de a los ciclos de planificación de los donantes), que es un proceso basado en la participación y en el diálogo entre pares y que los resultados finales son públicos. Esta situación se entiende menos si además se tiene en cuenta que los principales donantes para África incluyen en sus planes compromisos expresos de apoyar el APRM⁵. Los *Quality of Governance* serán públicos y acompañarán a los planes-país británicos y se elaborarán en debate y discusión con los gobiernos, la sociedad civil y otros actores del país pero el protagonismo del análisis no dejará de ser foráneo, algo a lo que los actores africanos ya están habituados y que ineludiblemente ha contribuido siempre a minar su liderazgo y apropiación de la agenda de gobernabilidad.

Por otra parte, se mantienen muchos de los elementos de la tradicional agenda de gobernabilidad, con el consiguiente riesgo de que continúe una tendencia de *business as usual*. Por ejemplo, una parte importante de la agenda de gobernabilidad sigue estando

⁵ Una iniciativa interesante puede ser el reciente compromiso de la Comisión Europea de crear una Iniciativa de Buen Gobierno dotada con 3.000 millones de euros destinados a financiar reformas a partir del APRM.

constituida por el tema de desarrollo de capacidades del Estado, en parte debido a la renovada importancia del debate de la capacidad de absorción de los Estados africanos vinculado al *Big Push*. El debate del desarrollo de capacidades del Estado africano sigue dándose en el marco del modelo neoliberal dominante y del Nuevo Institucionalismo, ya que difícilmente puede afirmarse que se haya separado de esta visión. El Estado asegura la paz y la estabilidad, fija las reglas de convivencia, crea las condiciones para la inversión, el comercio y el crecimiento y gestiona las finanzas públicas.

No se trata de negar la importancia del desarrollo de capacidades de los Estados africanos, sino de denunciar que continúa en la agenda sin la profundidad requerida. Aunque se reconoce la importancia del liderazgo político de la institución para poder avanzar en el fortalecimiento institucional (DFID, 2006) y la Declaración de París incluye algunos compromisos sobre el alineamiento y la armonización de las asistencias técnicas (ambos elementos importantes), parece necesaria una mayor reflexión al respecto para integrar muchas de las lecciones de los ya casi 20 años de desarrollo de capacidades institucionales.

El constante peso de los modelos occidentales, que se traspasan de Norte a Sur seguidos de enormes fracasos, debería tener un fuerte contrapeso a favor de la experimentación y la creación de ideas basadas en la experiencia político-institucional africana. El fracaso de las asistencias técnicas se manifiesta en varios sentidos, sólo por mencionar algunos de los problemas más conocidos y experimentados por los que trabajan en este campo: i) su alto coste económico, que debería privilegiar el uso de expertos africanos; ii) los altos salarios de las asistencias técnicas (mayores en diez o quince veces a las de sus homólogos y equipos africanos) que desvirtúan la colaboración con sus contrapartes públicas; iii) el excesivo carácter tecnicista de las recomendaciones tantas veces fuera del contexto político de cada proceso de reforma, debido a la dificultad de estas asistencias técnicas para poder comprender los contextos nacionales en los que actúan y iv) la ya demostrada dificultad de estas asistencias técnicas para crear equipos en las instituciones africanas, que aseguren los procesos de transferencia de capacidades y puedan implementar parte de las reformas por sí mismos. El desarrollo

de capacidades así visto continúa siendo exógeno en su liderazgo, en su diseño y en su implementación con lo que difícilmente producirá los efectos esperados.

Finalmente, esta nueva generación de planes para África no analiza en profundidad dos de las principales críticas que han hecho a la ayuda internacional en materia de gobernabilidad durante la última década: el silencio y la difuminación del problema del Estado patrimonial y clientelar en África Subsahariana y el impacto de la ayuda en la financiación de las élites y su desvinculación política de los ciudadanos de sus países (Maxwell, 2005; Booth, 2005).

Todo esto demuestra que si bien se ha abierto una brecha para revisar y profundizar la agenda de gobernabilidad, los cambios necesarios para conseguirlo son complejos y requieren un giro esencial en la forma y contenido de trabajo de donantes y socios. La nueva agenda todavía está definida a grandes rasgos y existe un riesgo real de que las inercias del pasado continúen.

V. REFLEXIONES FINALES

A primera vista, los recientes cambios en la agenda internacional ofrecen un panorama positivo para avanzar en una agenda con un mayor peso de África Subsahariana y con mecanismos renovados de ayuda que permitan unas relaciones Norte-Sur más equilibradas. Estos cambios se resumen en los recientes planes para África aprobados por varios donantes bilaterales y multilaterales, algunos con un nuevo enfoque, y en la agenda de eficacia de la ayuda. Sin embargo, una lectura más en profundidad revela que, si bien esta nueva agenda ofrece importantes oportunidades para renovar las viejas tuberías de la ayuda y el trabajo en el área de gobernabilidad, es necesario ejercer una triple presión.

Primero, romper con la retórica de las promesas, buscando mecanismos para hacer exigibles los compromisos políticos internacionales hacia África Subsahariana. No es aceptable que sobre la base de un discurso de falsa benevolencia y compromiso, se presenten los líderes mundiales como grandes benefactores de los victimiza-

dos africanos, en un juego publicitario y de legitimidad política y que el dividendo de tales compromisos sea tan pobre, cuando la rentabilidad política que le sacan los líderes es tan grande. Para romper esta retórica es necesario también dar mayor peso público a los actores africanos en la definición de estas prioridades. Si la ayuda ha de evolucionar cada vez más hacia un modelo de asociación, la agenda hacia África no debe ser producto de una definición unilateral de medidas y visiones, sino efectivamente el resultado de reflexiones y visiones conjuntas.

Segundo, es necesaria una mirada crítica hacia nuevas iniciativas que bajo los mismos o nuevos nombres, limiten la renovación de la agenda en los términos propuestos en las declaraciones y acuerdos adoptados en los últimos años. Este nuevo enfoque sin duda implicaría dar un nuevo impulso más político y dinámico a la agenda de gobernabilidad y destecnocratizar los programas de construcción de capacidades y de apoyo a los procesos de democratización. Repolitizar la agenda de gobernabilidad significa recuperar la idea de que el espacio político es problemático y en él se ejerce el poder. No se trata de un espacio de competición entre iguales, en el que el resultado es un simple compromiso de intereses, sino un espacio donde los actores africanos ganan y pierden espacios de poder y legitimidad, con una historia reciente que se remonta a la colonización.

Finalmente, es necesario vincular las nuevas propuestas de renovación de la agenda de gobernabilidad con agendas más progresistas, que efectivamente apuesten por el diálogo con diversos actores africanos, por el liderazgo político africano y por los movimientos sociales, que claramente reclaman toda una serie de reivindicaciones vinculadas a los derechos sociales, económicos y medioambientales como esencia de la gobernabilidad. Sólo así, esta nueva agenda tendrá un valor añadido respecto de la anterior y sólo así su todavía fuerte contenido neoliberal podrá ser matizado en función de cada contexto. En pocas palabras, esto supone incluir agendas de empoderamiento de las sociedades africanas, lo cual ineludiblemente problematiza el desarrollo y el trabajo en el área de la gobernabilidad pero permitiría alcanzar mejores resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTACIÓN

- Abrahamsen, R. (2000): *Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa*, Londres, Zed Books.
- Addison, T. et al. (2005): «Aid to Africa: An Unfinished Agenda», *Journal of International Development*, núm. 17, pp. 989-1001.
- Ake, C. (2004): «La democratización del desempoderamiento en África», *Nova África*.
- Alberdi, J. y Alcalde, A.-R. (2005): «Gobernabilidad y cooperación internacional al sur del Sáhara», en A. Campos (ed.), *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*, Madrid, Icaria.
- Alcalde, A. R. (2006): *Armonización en el marco de la cooperación española: Algunas ideas para el debate*. Foro de AOD, FRIDE: <http://www.foro-aod.org/es/temas/armonizacion.html>.
- Arndt, C. y Oman, C. (2006): *Uses and Abuses of Governance Indicators*, París, Development Centre Studies, OECD.
- Banco Mundial (2005): *Meeting the Challenge of Africa's Development: A World Bank Group Africa Action Plan*: <http://www.worldbank.org/>.
- Benavides, L. (2007): «La cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África», en *Memorando OPEX*, núm. 47, Fundación Alternativas: <http://www.falternativas.org/>.
- Booth, D. (2005): «The Africa Commission Report: What About the Politics?», *Development Policy Review*, núm. 23 (4), pp. 493-498, Oxford, Blackwell Publishing.
- Campos, A. (2005): «Discursos y prácticas del desarrollo en África: ¿diálogos convergentes?», en A. Campos (ed.), *Ayuda, mercado y buen gobierno*, Madrid, Icaria.
- Chabal, P. (2002): «The Quest for Good Government and Development in Africa: Is NEPAD the Answer?», *International Affairs*, núm. 78, 3.
- y Daloz, J. P. (2000): *África camina. El desorden como instrumento político*, Barcelona, Bellaterra.
- Comisión Europea (2005): *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African Pact to Accelerate Africa's Development*, COM (2005) 489 final.
- Commission for Africa (2005): *Our Common Interest*: <http://www.commissionforafrica.org/>.
- De Renzio, P. (2005): «Scaling up versus Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for Reaching the MDGs in Africa», *ODI Briefing Paper*, mayo: www.odi.org.uk.

- Development Aid Committee (DAC) (2006): *The United States Peer Review*, OECD: <http://www.oecd.org/>.
- Development Committee (2005): *Strengthening the Development Partnership and Financing for Achieving the MDGs: An Africa Action Plan*. DC2005-0021, 16 de septiembre de 2005: <http://www.worldbank.org/>.
- Department for International Development (DFID) (2006): *Making Governance Work for the Poor*: <http://www.dfid.gov.uk/wp2006/>.
- Echart, E. y Puerto L. M. (2006): «Los ODM: ¿Una nueva agenda de desarrollo?», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm 17, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid.
- Eurodad (2006): *EU Aid: Genuine Leadership or Misleading Figures? An Independent Analysis of European Aid Figures*, en <http://www.eurodad.org/>.
- G8 (2002): *G8 Africa Action Plan*: <http://www.g8.gc.ca/>.
- (2003): *Implementation Report by Africa Personal Representatives to Leaders on the G8 African Action Plan*: <http://www.g8.fr/>.
- (2005): *The Gleneagles Communiqué*: <http://www.g8.gov.uk/>.
- (2006): *Update on Africa*: <http://en.g8russia.ru/>.
- (2007): *Growth and Responsibility- Leitmotif for Germany's G8 Presidency*: <http://www.g-8.de/>.
- González, M. (2007): *¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo*, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, núm. 42, Bilbao, Hegoa.
- Harrison, G. (2004): *The World Bank and Africa. The Construction of Governance States*, Londres, Routledge.
- Held, D. (2005): *Un pacto global*, Madrid, Taurus.
- Hope, K. R. (2005): «Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism», *An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, núm. 18, 2.
- Hout, W. (2002): «Good Governance and Aid: Selectivity Criteria in Development Assistance», *Development and Change*, núm. 33 (3), Oxford, Institute of Social Studies y Blackwell Publishers.
- Killick, T. y Foster, M. (2007): «The Macroeconomics of Doubling Aid to Africa and the Centrality of the Supply Side», *Development Policy Review*, núm. 25 (2), Oxford, Blackwell Publishing.
- Maxwell, S. (2005): «Exhilarating, Exhausting, Intriguing: The Report of The Africa Commission», *Development Policy Review*, núm. 23 (4), Oxford, Blackwell Publishing.
- McGillivray, M. (2005): «What Determines African Bilateral Aid Receipts?», *Journal of International Development*, núm. 17, Sheffield, University of Sheffield: <http://www.interscience.wiley.com>.

- Naciones Unidas (2000): *Declaración del Milenio*: <http://www.un.org/>.
- (2000a): *Objetivos de Desarrollo del Milenio*: <http://www.un.org/>.
- (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de Seguimiento 2005*: <http://www.un.org/>.
- OCDE (2005): *Development Co-operation Report 2005*: <http://www.oecd.org/>.
- (2006a): *Development Co-operation Report 2006*: <http://www.oecd.org/>.
- (2006b): *Aid for Trade. Making it Effective*: <http://www.oecd.org/>.
- (2007): *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results*: <http://www.oecd.org/>.
- Oxfam Internacional (2006a): *The View from the Summit – Gleneagles G8 One Year on*: <http://www.oxfam.org/>.
- (2006b): «Socios desiguales: Cómo los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) pueden dañar las perspectivas de desarrollo de muchos de los países más pobres del mundo», *Oxfam Briefing Note*: <http://www.oxfam.org/>.
- Sachs, J. (2005): *El fin de la pobreza*, Barcelona, Random House Mondadori.
- Sanahuja, J. A. (2007): «¿Más ayuda y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en Manuela Mesa (coord.), *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Ceipaz-Fundación Cultura de Paz, Icaria.

11. LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA HACIA ÁFRICA SUBSAHARIANA

J. ALFONSO ORTIZ *

«Nunca es tarde, si la dicha es buena», así inició su intervención el Embajador de un país del África Subsahariana, acreditado en Madrid, en una reciente reunión en la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, convocada para presentar la Casa África a los representantes africanos y proceder a la constitución de su Consejo consultivo diplomático.

El Embajador, desde luego, continuó sus palabras en términos muy positivos para el Gobierno español, por su visible mayor interés hacia la región y por el diseño de una nueva política integral, plasmada en la doble iniciativa del «Plan África 2006-2008» y de la creación de la Casa África.

Pero no se puede negar que la diplomática crítica del Embajador africano nos reveló con claridad que la sensación de carencia y de un tradicional abandono de la región subsahariana por parte de España, reconocida por el actual Gobierno español desde el principio de su mandato en 2004, era también percibida y compartida por los países africanos.

Esos países, no hay que olvidarlo, hacen a través de sus representaciones diplomáticas en España, cada vez más numerosas por cierto, un notable esfuerzo, con muy escasos medios, por dar a conocer su realidad a nuestra ciudadanía y para mantener un diálogo político y de cooperación con nuestro Gobierno y otras instituciones.

Ello confirma, entre otras muchas razones, lo oportuno y urgente del cambio de enfoque de nuestra política africana y, a la vez,

* Director General de la Casa África.

permite al Gobierno español albergar la esperanza de que esa política, en sus orientaciones y acciones concretas, encuentre eco y correspondencia en los Gobiernos y las sociedades africanas.

La verdad es que no estábamos acostumbrados, como españoles, a que un Ministro de Asuntos Exteriores español, a los pocos meses de asumir su cargo en el año 2004, se desplazase nada menos que a los campamentos de refugiados de Darfur, en el Sudán, tan lejano e ignoto para nosotros, españoles. Y que, además, nuestro país se comprometiera no sólo en la gestión humanitaria de la conocida y escandalosa crisis de aquella inmensa región sudanesa, sino también en la gestión política, asumiendo incluso un visible protagonismo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Sirvió, sin duda, este viaje del ministro Miguel Ángel Moratinos como aviso y piedra de toque de lo que iba a ser, a partir de 2004, la nueva política de España hacia el África Subsahariana, sistematizada en el llamado Plan África, plan trienal para el período 2006-2008, que examinaremos más adelante.

Veamos ahora, de manera sucinta, no sólo los antecedentes próximos de la nueva política africana de España sino también —y por no carecer de interés— los inicios de la atención oficial por parte del régimen franquista hacia las nuevas Repúblicas que iban surgiendo desde finales de los años cincuenta y, sobre todo, en la década de los sesenta, en el marco del proceso de la descolonización.

I

En efecto, ya durante el régimen franquista, y sin contar desde luego con una verdadera estrategia, se llevó a cabo, por ejemplo y al hilo de ese período histórico de las emancipaciones africanas, un primer despliegue diplomático aunque, eso sí, sin apenas medios reales de acción más allá de unas escasas y raquíticas becas y sin unas claras directrices que no fueran la voluntad y la necesidad de mantenerse al día con los nuevos aires de la Descolonización, propiciada por las Naciones Unidas en el marco de la Resolución AG 1514 XV, de 1960.

Aquel régimen y el país en su conjunto, hasta ese momento histórico de las independencias, es decir, durante los años cuarenta y cincuenta, se habían distinguido por su desinterés generalizado hacia las cuestiones de la vecina África y un gran desconocimiento, incluso respecto de nuestro territorio colonial en la región ecuatorial, la Guinea española. Hoy hemos sabido gracias a la labor de algunos investigadores, que hacia el año 1944 se realizaron unos interesantes documentales cinematográficos que, a pesar de su objetivo propagandístico de la labor del Régimen en el África Ecuatorial, apenas fueron entonces divulgados, si es que lo fueron algo, cayendo víctimas del férreo control de la censura.

A partir de los años sesenta, pues, se comienza a esbozar un mínimo esquema de relaciones con África Subsahariana inspirado, sobre todo, por objetivos propios de descolonización y, por ello, enmarcado en los procesos y principios de las NN UU.

Con todo, hay que recordar que, no sin cierta ingenuidad y a título preventivo, poco antes de la aprobación de la citada Resolución 1514 XV AG, las Cortes franquistas habían procedido a la conversión de los territorios del África Ecuatorial en dos nuevas «provincias» españolas, Fernando Poo y Río Muni, con la paradójica explicación del ponente de la Ley (de 30 de julio de 1959 y dos Decretos de marzo y abril de 1960), Sr. Altozano, de que «el pueblo ha alcanzado la plenitud necesaria y no precisa tutela alguna». También en 1958, por cierto, se habían «provincializado» los territorios de Ifni y el Sáhara español.

Sorprendentemente y con no poca incongruencia, unos años más tarde, España daría la independencia a dos de esas «provincias», las ecuatoriales; traspasó otra a Marruecos, Ifni; y, finalmente, en los últimos días del Régimen, transfirió la administración de su «provincia» del Sáhara a Marruecos y Mauritania.

Desde finales de los años sesenta, España contaba con unas Embajadas «históricas» en el África al Sur del Sáhara: en África del Sur, desde 1950, y en los dos países que técnicamente no habían sido colonizados, Etiopía (se establecieron relaciones diplomáticas en 1951) y Liberia (en 1950). Además se abrieron nuevas Representaciones en Senegal, Costa de Marfil, Ghana (sólo fue posible tras el derrocamiento de Nkrumah), Nigeria, Camerún, Gabón, Guinea

Ecuatorial, Zaire, Tanzania y Kenia. En este primer despliegue diplomático, inspirado en los nuevos aires que venían de las Naciones Unidas, jugó un papel determinante la búsqueda de apoyos en la cuestión de Gibraltar, que tanto espacio ocupó en la agenda del ministro Fernando Castiella.

España no tenía entonces una infraestructura económica en África y sus intereses estaban bastante concentrados en el sector de la pesca. Más allá de esto, tan sólo se organizaban algunas misiones comerciales esporádicas, se concedían algunos créditos y, esto sí con regularidad, se invitaba a los países del África Occidental y norte del Golfo de Guinea a la Feria del Atlántico, en Las Palmas de Gran Canaria. Desde la Dirección General de Cooperación Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores se iniciaron, a finales de los sesenta, unos modestos programas de cooperación.

Para concluir esta breve referencia al período franquista, necesaria por haber coincidido en sus últimos quince años con el proceso de la descolonización, recordemos los rasgos que el ex ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, estima, a pesar de todo, positivos: el inicio del mencionado despliegue diplomático, aun con todas sus carencias, el desenganche con respecto de la política de Portugal en las cuestiones de descolonización y la atención especial prestada a la OUA desde su creación en 1963 (que daría sus frutos en la crisis de 1969 con Guinea Ecuatorial).

II

La política africana de la España democrática fue articulada y puesta en práctica, desde el inicio de la transición política, por el Gobierno de Adolfo Suárez aunque de manera un tanto improvisada y, en buena medida, condicionada por la cuestión canaria, como veremos más adelante.

En todo caso, a pesar de ello y de sus limitaciones, tuvo el mérito de abrir nuevos horizontes, establecer útiles contactos y relaciones —sobre todo, con las nuevas repúblicas independientes, como las de Zimbabwe y las del África lusófona— e incluso logró desper-

tar un incipiente interés por África en la sociedad civil española y, desde luego, propició algunos momentos brillantes protagonizados por la Corona. El Gobierno de la UCD, por primera vez, hizo de África oficialmente «una de las dimensiones, junto a Europa e Iberoamérica, de nuestras relaciones exteriores».

Adolfo Suárez y sus sucesivos ministros de Exteriores, Marcelino Oreja y J. Pedro Pérez-Llorca, estructuraron una política africana en torno a tres ejes: el apoyo a la Descolonización y a las Resoluciones de Naciones Unidas en materia de lucha contra el «apartheid» y a favor de la verdadera independencia del territorio de Rodesia del Sur y de Namibia, la cooperación para el desarrollo (las Subdirecciones Generales de Cooperación Técnica y de África Subsahariana del Ministerio de Asuntos Exteriores elaboraron en 1980 un modesto primer plan sistematizado que incluía ya una relación de países prioritarios) y una acción específica para Guinea Ecuatorial (en 1981 se creó, con rango de Dirección General en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial).

Los compromisos señalados en el marco de la acción de Naciones Unidas se cumplieron, en general y de nuevo en opinión de Fernando Morán, correctamente. En 1981 se iniciaron los contactos con el SWAPO de Namibia (Sam Nujoma visitaría España varias veces antes de la independencia de su país) y con el ZANU de Rodesia-Zimbabue (también visitó España en 1978 una delegación del partido de Robert Mugabe).

La Corona, como habíamos anticipado antes, desempeñó un papel especialmente útil y brillante en la puesta en marcha de la nueva política africana con los Viajes de Estado de SSMM los Reyes a Costa de Marfil, Senegal y Guinea-Conakry en 1979, a Guinea Ecuatorial, a finales de 1979, y a Camerún y Gabón en 1980. Los violentos disturbios que afectaron a Monrovia en mayo de 1979 por el costo de los alimentos básicos —y preludio del derrocamiento sangriento al año siguiente del presidente Tolbert— obligaron a suspender la prevista visita a Liberia y, como dato curioso, cabe recordar que SM el Rey pronunció durante su visita a Guinea-Conakry, y a invitación del presidente Seku Touré, un discurso ante una muchedumbre reunida en el estadio de la capital.

Como se dijo antes, la cuestión canaria —es decir, el planteamiento ante el Comité de Liberación de la OUA, por el movimiento independentista MPAIAC, con apoyo argelino (la cuestión canaria se instrumentó en función de la cuestión del Sáhara) y de algunos países subsaharianos, de la inclusión del Archipiélago en la lista de «territorios africanos sometidos a dominación extranjera»— fue, sin duda, un importante estímulo para la intensificación de los contactos y relaciones hispano-africanas, sobre todo en el período desde 1977 (Cumbre de Jartum, que neutralizó temporalmente la cuestión) hasta 1982, fecha de presentación del Informe de Edem Kodjo, Secretario General de la OUA, que desactivó el expediente.

El Gobierno de la UCD contó, en esa batalla diplomática, con el apoyo de todas las fuerzas políticas españolas, que llegaron a integrar unas misiones parlamentarias enviadas a numerosos países de la región. Por supuesto, el propio ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, se involucró a fondo personalmente, entrevistándose con numerosos Jefes de Estado y Ministros africanos.

Los contactos personales se intensificaron también en sentido inverso en este período 1978-1981. Visitaron Madrid no pocos ministros subsaharianos, entre ellos Mustapha Nyasse, de Senegal; Paulo Jorge, de Angola; Joachim Alberto Chissano, de Mozambique, etc., así como los Presidentes del Sudán, Nimeiri; Leopold Senghor, de Senegal (a quien la Universidad de Salamanca otorgó un Doctorado «honoris causa»); Eyadema, de Togo; Obiang, de Guinea Ecuatorial; Tolbert, de Liberia; Bongo, de Gabón, etcétera.

Las relaciones con Guinea Ecuatorial, que habían permanecido clasificadas como «materia reservada» hasta octubre de 1976, volvieron a envenenarse tras el discurso de Macías en marzo de 1977: se produjo una ruptura de relaciones que no volvieron a restablecerse hasta después del golpe de Obiang Nguema, en agosto de 1979.

A partir de entonces se intensificaron los esfuerzos por dar contenido a las relaciones bilaterales y colaborar al desarrollo de la antigua colonia, a través de un amplio Plan de Ayuda, la creación de la citada Oficina para la Cooperación con Guinea en el Ministerio de Asuntos Exteriores, etc., pero siguieron sin resolverse temas como el retorno de los exiliados, las indemnizaciones a las empresas

españolas, las devoluciones de las propiedades confiscadas, etc. En conjunto, no se desarrolló una política bien planificada, se permitió de hecho la entrada de fuerzas de seguridad marroquíes en el entorno de Obiang y las prospecciones petrolíferas, a cargo de la empresa mixta creada por Hispanoil, GEPSA, no dieron el resultado esperado.

Durante el mandato de la UCD, y en paralelo con los respectivos procesos de independencia, se abrieron las Embajadas en Angola (1977), Mozambique (1977) y Zimbabwe (1980).

III

Desde 1982, el Gobierno de Felipe González (que en mayo de 1983 tuvo que gestionar la crisis del sargento Venancio Micó) desarrolló, sobre todo en su segunda legislatura, una política de mayor realismo y mejor planificación en la cooperación con Guinea Ecuatorial, aumentando progresivamente el volumen de la ayuda, desde 1.147 millones de pesetas en 1983 hasta 1.949 millones en 1985 (aunque caería luego a 1.727 millones en 1987). Se estableció un Plan Marco de Cooperación, a cuatro años y con un modelo nuevo, a partir de la Reunión de la Comisión Mixta en 1985.

El ministro Fernández Ordóñez reunió por primera vez, precisamente en Guinea Ecuatorial, una conferencia de embajadores de España, en marzo de 1987, si bien limitada a los representantes en los países del África Occidental y Central; posteriormente convocó una segunda con los acreditados en otras subregiones.

Hay que destacar que en 1988 se creó la AECI, Agencia que integró, en uno de sus tres Institutos, el denominado «Instituto de Cooperación al Desarrollo». Este Instituto asumía, bajo ese título tan genérico (los otros Institutos eran el de Cooperación Iberoamericana y el de Cooperación con el Mundo Árabe), la cooperación con África Subsahariana, Asia y Europa Oriental y absorbió la Oficina de Cooperación con Guinea Ecuatorial.

En conjunto, la política africana en aquellos años se centró ostensiblemente en el África Austral y en el apoyo a los llamados «Países de la Línea del Frente»: rotunda y activa oposición al sistema

del «apartheid» y exigencia de la liberación de Nelson Mandela; apoyo a los Gobiernos de Angola y Mozambique en su confrontación con Sudáfrica; y apoyo a la independencia de Namibia (con la incorporación de Walvis Bay).

En ese contexto, 1988 fue un año de especial importancia para la política y la presencia de España en el África Austral. A solicitud de Naciones Unidas, España participó con una misión de observadores en la operación de retirada de las tropas cubanas de Angola (UNAVEM) y en el apoyo logístico al proceso de independencia y primeras elecciones en Namibia (integración en el GANUPT). En 1992, el presidente González realizó una visita oficial a Angola.

IV

La política africana del Gobierno Aznar prácticamente se estrenó, en la estela de la política hacia la región austral del Gobierno anterior, con las visitas oficiales a España en julio y noviembre de 1996, respectivamente, de los presidentes Nujoma y Dos Santos. SS MM los Reyes viajaron a Namibia en visita de Estado en 1999.

En el año 2000 y en el marco del Estatuto de la AECI, adoptado ese año, el Instituto de Cooperación al Desarrollo fue sustituido por una Dirección General en la que por primera vez aparece expresamente la palabra África: la Dirección General de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental.

Sin embargo, habría que esperar hasta el año 2001, es decir después de la Primera Cumbre Euro-Africana de El Cairo, para que el Gobierno español presentase, junto con un Plan Director de la Cooperación 2001-2004, un primer Plan de Acción para el África Subsahariana para el período 2001-2002.

El Plan, meritorio y útil pero de limitado alcance, tuvo su origen en la reunión de Embajadores de España en los países subsaharianos, celebrada en Madrid en septiembre de 2000. Establecía una lista prioritaria de ocho países en los que concentraría su atención el Gobierno y la AOD: Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau, Sao Tomé-Príncipe, Guinea Ecuatorial, Angola, Mozambique y Namibia y, como subrayó el ministro Abel Matutes en el Congreso de los

Diputados, intentaba un enfoque global que incluyera un compromiso político por la Paz, los Derechos Humanos, la Democracia y el Buen Gobierno, junto con objetivos de Cooperación al Desarrollo, apertura económica, etcétera.

En el año 2001 se intensificaron los contactos políticos: visitaron España los Presidentes de Ghana, Mozambique y Guinea Ecuatorial. El Banco Africano de Desarrollo celebró una reunión en Valencia, la primera vez que lo hacía fuera de África. En ese mismo año, en diciembre, se celebró en Canarias un primer Seminario sobre «África Subsahariana en el umbral del siglo XXI», organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Gobierno Canario.

La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea, en el primer semestre de 2002, también tuvo un cierto contenido africanista: Diálogos UE-SADC y UE-CEDEAO, Consejo de Cooperación UE-Sudáfrica, Asamblea Parlamentaria UE-ACP, etcétera.

También en este período del Gobierno Aznar se inició el diseño de una política migratoria o al menos de un sistema de control y ordenación de los flujos migratorios, con el llamado Programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración) y la conclusión de un primer acuerdo en materia de readmisión con Nigeria.

Se obtuvo también de la Unión Africana, en su Conferencia de Lusaka, la inclusión del español como quinta lengua oficial de la Unión.

En resumen, en un proceso de continuidad y creciente sensibilización, la agenda de la política exterior de España seguía abriendo espacios al África Subsahariana.

V

Si bien el año 2006 puede calificarse, sin exagerar, del año de África Subsahariana, en realidad y desde los primeros meses del mandato del Gobierno del presidente Rodríguez Zapatero, se hizo patente una nueva sensibilidad hacia la problemática general del África Subsahariana y hacia los retos y oportunidades que la región ofrecía

para nuestro país. En efecto, antes de terminar el año 2004 quedó ya planteado un cambio profundo, en contenidos, estrategia y medios, de nuestra política africana.

En su comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, en mayo de 2004, el ministro Moratinos hizo una primera presentación de los ejes básicos de la política africana que se proponía desarrollar su Departamento en la nueva legislatura:

- una estrategia de apoyo al afianzamiento de las estructuras políticas y de seguridad de la región y al proceso de vertebración económica de la región a través de los mecanismos del NEPAD;
- creación de una Casa África en Canarias;
- un mayor compromiso en el ámbito de la ayuda al desarrollo para ayudar a paliar los efectos de las guerras, la pobreza y las pandemias;
- intensificación de las relaciones con el Gobierno de Guinea Ecuatorial «para contribuir a que acometa las reformas políticas y sociales necesarias para la transición a una democracia pluralista, mediante un diálogo crítico y constructivo que lleve a la normalización de las relaciones bilaterales»;
- reactivación del diálogo Unión Europea-África (interrumpido desde la Cumbre de El Cairo de 2000).

En el marco del primer eje, el ministro se desplazó en septiembre a los campamentos de refugiados de la provincia sudanesa de Darfur. Como se adelantó al principio de este capítulo, España se comprometió a participar tanto en la gestión humanitaria de la crisis (con una aportación de casi 6 millones de euros; 3 millones a través de organismos internacionales) como en la gestión política: a iniciativa española, se adoptó en Naciones Unidas la Resolución 1564 CS sobre el diálogo político en Sudán.

En el plano, más tradicional, de las relaciones con el África Occidental, antes de terminar el año 2004, el 29 de noviembre, visitó oficialmente España el presidente Abdoulaye Wade, de Senegal; SM el Rey reafirmó en esa ocasión el compromiso de España de enfrentar

conjuntamente con Dakar los retos de la región y anunció el apoyo español a las iniciativas y estrategias de la Unión africana, de la nueva Asociación para el Desarrollo de África (NEPAD) y de la organización de integración regional del África Occidental (CEDEAO).

Asimismo, en esos mismos días y de acuerdo con las Autoridades de Canarias, los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo y de Exteriores y Cooperación relanzaron el Consejo Asesor para el Comercio con África Occidental (CAPCAO), en el que participa la AECI y al que se incorporó en 2006, como entidad invitada, la Casa África.

El segundo año de la legislatura, 2005, marcó la consolidación y puesta en práctica de la nueva estrategia y, en ese contexto, se inició la preparación de dos instrumentos básicos, el Plan África y la Casa África. España, diría el ministro Moratinos, tiene un compromiso ético y político con África y no puede ser ajena a un continente que es su frontera, con unas poblaciones que se mueven y que tiene gran capacidad de mercado e inversiones.

El anunciado diálogo con Guinea Ecuatorial se materializó en los contactos entre los respectivos ministros de Exteriores, Moratinos y Michá, en Malabo, en febrero, y en Madrid, en mayo, y la entrevista del Secretario de Estado, Bernardino León, con el presidente Obiang, en julio en Malabo. Estas iniciativas diplomáticas sirvieron para resolver la crisis causada por la actividad política de Severo Moto, a quien se retiró el estatus de refugiado.

En mayo de 2005, el Ministro presidió en Tenerife una nueva Conferencia de embajadores españoles acreditados en África Subsahariana, junto con un seminario sobre cooperación, organizado por la Secretaria de Estado para la Cooperación Internacional, Leire Pajín. Se definieron las nuevas estrategias, los objetivos cuantitativos (0,35% del PIB a finales de 2006; 0,50% para 2008) y sectoriales y el nuevo modelo de cooperación y se anunció el proyecto de creación de la Casa África.

Parte del nuevo enfoque fue el acercamiento a las organizaciones africanas de integración regional. Con la CEDEAO, cuyo Secretario Ejecutivo, Mohammed Chambas, asistió a la reunión de Tenerife, tras dos encuentros celebrados en Abuja en julio (con el Secretario de Estado) y en diciembre (con el Ministro), España se

comprometió a participar en los Programas de Control de Armas Ligeras y de Capacitación y Formación de Jóvenes.

La voluntad política de instaurar unos cauces de diálogo diplomático se materializó, primero, a través de las giras del Secretario de Estado, Bernardino León, en julio, a Senegal, Costa de Marfil, Mali, Níger, Nigeria, Ghana y Guinea Ecuatorial; y la del propio ministro Moratinos, en diciembre, a Ghana, Mali, Níger, Nigeria, Angola y Mozambique. El Ministro obtuvo el acuerdo de los seis países para desarrollar con España acciones globales de colaboración y, asimismo, para concertar la gestión de los flujos migratorios. Los seis países dieron también su apoyo a la celebración de una Cumbre Euroafricana en Rabat sobre Migraciones y Desarrollo. Conviene recordar que en septiembre de ese año se habían producido los trágicos acontecimientos de las fronteras de Melilla y Ceuta que costaron la vida a varios emigrantes subsaharianos.

En este mismo contexto del diálogo bilateral, el presidente Obasanjo de Nigeria efectuó una visita oficial a España en el mes de septiembre.

En suma, pues, la nueva etapa en la política hacia África, anunciada por el Gobierno al poco de iniciar sus funciones, estaba ya bastante estructurada a finales de 2005. España se había hecho muy visible en África y en momentos, además, en que la ciudadanía española estaba dando claras pruebas de solidaridad con los pueblos africanos.

El 26 de junio de 2006 se firmó en Las Palmas de Gran Canaria el Convenio de Colaboración Constitutivo de la Casa África. Unos días después, el Plan África para el período 2006-2008, elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación tras un amplio proceso de coordinación y consultas, fue presentado por la Vicepresidenta Primera del Gobierno, en un acto en Madrid al que también asistió el Secretario Ejecutivo de la CEDEAO, Dr. Chambas.

Por primera vez, España se dotaba a la vez de una estrategia política hacia África integral, coordinada, realista y aceptablemente dotada de medios y, a la vez, de un nuevo instrumento para su acción exterior y para promover el contacto y conocimiento mutuo hispanoaficano al nivel de las sociedades civiles, la Casa África.

El Plan se inscribe y se coordina con otras iniciativas recientes hacia la región, como la nueva Estrategia de la Unión Europea para África, adoptada por el Consejo Europeo de diciembre de 2005, la Comisión para África del Primer Ministro británico, Tony Blair, y el Plan de Acción del G-8.

El Plan África es un instrumento que establece siete grandes objetivos, acompañados de siete líneas de actuación concretas. Dado que han pasado ya varios meses desde su puesta en marcha, parece ya posible hacer un primer balance de resultados siguiendo el propio esquema del Plan.

Así, con respecto al Objetivo I, «Afianzamiento de la Democracia, la Paz y la Seguridad», el Gobierno español ha seguido colaborando en la gestión de la crisis de Darfur, en la que ha invertido ya unos 18 millones de euros en dos años, sobre todo a través de ONG y organismos multilaterales, y ha procedido a la reapertura de la Embajada de España en Jartúm.

Asimismo, España ha participado en la misión EUFOR, de apoyo a las elecciones en la República Democrática del Congo y participa también en el Grupo Internacional de Contacto para Guinea Bissau, en la Agenda para la Paz de la Unión Africana (España es uno de los principales contribuyentes), en el Programa de Control de Armas Ligeras de la CEDEAO y en el Centro Internacional de Formación para Mantenimiento de la Paz «Kofi Annan» de Accrá. España tuvo también una intervención relevante en la Mesa ministerial para África Occidental y Central sobre lucha contra el terrorismo, celebrada en Madrid en mayo de 2006.

En el campo de la «Cooperación al Desarrollo» (Objetivo II) se ha producido un incremento muy sustancial de la AOD gestionada por la AECI hacia el África Subsahariana, superando incluso el objetivo del Plan al alcanzar la suma de 100 millones de euros (el total de la AOD española para la región ha sobrepasado en 2006 los 450 millones —2003: 150 millones—) e incorporando países nuevos, como la República Democrática del Congo, al Plan Director.

En el plano del multilateralismo eficaz, cabe también destacar el apoyo presupuestario concedido por España a los Fondos del Banco Mundial, NEPAD, PNUD y Banco Europeo de Inversiones para

creación de empleo, promoción de la igualdad de género, fortalecimiento institucional, etcétera.

Entre otras actividades en esta área destacan: la contribución española a proyectos de vacunación (240 millones en 20 años), los esfuerzos realizados en materia de canje de deuda y las aportaciones al Fondo Global de Lucha contra el sida, la malaria y la tuberculosis (60 millones de dólares).

Como actividad novedosa y en el marco de las estratégicas políticas de género, se han realizado ya dos «Encuentros España-África: Mujeres por un Mundo Mejor», respectivamente en Maputo (2006) y Madrid (2007), iniciativa de la Vicepresidenta Primera del Gobierno.

Sobre la base de un enfoque global (lucha contra la inmigración ilegal, facilitación de la contratación en origen, políticas de integración social, fomento de acciones de codesarrollo), España ha puesto en práctica una «Cooperación en materia migratoria» (Objetivo III) sobre tres ejes:

- En el plano bilateral, se han concluido Acuerdos de contenido global e integrado (es decir, que van mucho más allá de la simple readmisión) con Gambia, Guinea-Conakry, Mali y Cabo Verde; están próximos a la firma otros con Níger y Senegal y se está negociando con Ghana, Guinea Bissau y Camerún. Se han firmado también Acuerdos de Lucha contra la delincuencia organizada con Cabo Verde y Senegal.
- En el plano europeo, los esfuerzos del Gobierno español por poner en marcha una política europea de emigración hacia África se han concretado en: el «Enfoque Global de la UE sobre Migración: Acciones Prioritarias en África y el Mediterráneo» (Consejo Europeo de diciembre 2005); la adopción de los elementos de una Política Migratoria Común (Consejo Europeo de 2006); la puesta en marcha de la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX), que ha desarrollado ya operaciones en Canarias, Senegal, Cabo Verde y Mauritania; la preparación, a partir de enero de 2007, de cuatro nuevos Fondos UE para Fronteras, Asilo, Retorno e Integración (4.000 millones de euros para el período 2007-2013).

- En el plano multilateral: celebración, a iniciativa de España y Marruecos, de la Conferencia de Rabat sobre Migración y Desarrollo en julio de 2006, que puso las bases de una cooperación euroafricana para un tratamiento global y concertado de la inmigración; y participación en la Conferencia Euroafricana de Trípoli (noviembre 2006), sobre la pauta de Rabat pero con un enfoque continental.

En diciembre de 2005 la «Unión Europea adoptó su nueva Estrategia para África» (Objetivo IV). El Gobierno español, que es uno de los principales promotores de esta estrategia, es también uno de los principales contribuyentes al Fondo de Infraestructuras en África (con 10 millones de euros), participa en la programación conjunta del X FED y, en coherencia con su compromiso global hacia África, apoya activamente la iniciativa de Portugal para la celebración en Lisboa, durante su próxima Presidencia, de la segunda Cumbre Unión Europea-África que debe dar continuidad, por fin, a la Primera, celebrada en El Cairo en el año 2000.

En el marco del Objetivo V, «Promoción de los intercambios comerciales y la inversión», las Autoridades de Economía y Comercio han puesto en marcha un Plan de apoyo a la actividad empresarial en la región subsahariana, con tres ejes: fomento de la cooperación empresarial, impulso a proyectos de inversión generadora de empleo e intensificación del comercio.

La recién creada Casa África, de la que hablamos al final de este capítulo, también tiene como misión el fomento de la «Cooperación cultural hispanoafriicana» (Objetivo VI), en el marco de su objetivo básico: promover el mejor conocimiento entre las respectivas sociedades civiles de España y los países africanos.

En ese mismo ámbito, se ha dado un significativo impulso a la promoción de la lengua española a nivel de la Unión Africana, mediante la firma de un Memorando de Entendimiento por el que España prestará apoyo técnico y económico para el Departamento de Español de la Organización. El español es ya una de las cinco lenguas oficiales de la Organización.

Finalmente y respecto del Objetivo VII, «Proyección política e institucional», se está dando un visible impulso al diálogo político

para lo que se han intensificando visiblemente los contactos personales a todos los niveles. En ese contexto, hay que subrayar los viajes de la Reina de España a Senegal y Cabo Verde y el del presidente Rodríguez Zapatero a Senegal, el primero en quince años de un Jefe del Gobierno español a un país del África Subsahariana; también la Vicepresidenta Primera del Gobierno visitó el año pasado Kenia y Mozambique.

El Ministro de Exteriores y Cooperación, por su parte, ha visitado Sudán y los campamentos de refugiados de Darfur (como se señaló al principio, a los pocos meses de asumir su cargo), Guinea Ecuatorial, Ghana, Mali, Níger, Nigeria, Gambia, Cabo Verde, Guinea-Conakry, Senegal, Angola, Mozambique y Mauritania (país también incluido en el marco del Plan África). También otros ministros del Gobierno, como los de Interior, Justicia, Agricultura y Pesca, Trabajo y Asuntos Sociales y Sanidad se han desplazado, por primera vez, a la región.

El Secretario de Estado de Asuntos Exteriores también ha llevado a cabo numerosas misiones en el África Subsahariana, en el doble marco del diálogo político y de la cooperación migratoria.

Por parte africana, también se han multiplicado el interés y los contactos: han visitado España en este período los Jefes de Estado de Senegal, Nigeria, Guinea Ecuatorial, Mali y Liberia (la primera mujer Presidenta de una República en África), así como los Primeros Ministros de Níger, Guinea Bissau, Cabo Verde y Mozambique y los Presidentes de la Comisión de la Unión Africana, Konaré, y de la CEDEAO, Chambas.

El Gobierno español ha procedido, además, a un nuevo despliegue de la presencia diplomática española, que precisaba ya una adaptación a situaciones e intereses nuevos. Así, se ha procedido a la reapertura de la Embajada en Jartum y a la apertura de nuevas sedes diplomáticas residentes en Bamako, Praia, Conakry, Bissau y Niamey. Se están abriendo también agregadurías sectoriales de varios ministerios (Interior, Economía y Comercio, Defensa, Trabajo y Asuntos Sociales) en las embajadas en varios países. La AECI, por su parte, ha creado nuevas Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en las embajadas en Bamako, Praia y Addis Abeba y tiene previstas unas «antenas» en Jartum, Kinshasa, Niamey y Bissau. La

red diplomática de España en la región subsahariana es ya, por lo tanto, muy amplia y visible y claramente superior a la de muchos países europeos.

Respecto a las relaciones con Guinea Ecuatorial, superada la «crisis Severo Moto», entre otros desencuentros, la visita oficial a España del presidente Obiang en noviembre de 2006, aun con ciertas complicaciones a nivel parlamentario y de opinión pública, y las conversaciones entre los respectivos ministros de Exteriores, Moratinos y Michá, en Malabo en octubre de 2006, vinieron a confirmar una voluntad bilateral de normalización y el inicio de una etapa nueva en la cooperación bilateral que, en cualquier caso, el Gobierno español enmarca en un diálogo crítico y constructivo en materia de democratización y respeto de los Derechos Humanos.

En el ámbito de la UE, España defendió con éxito el desbloqueo de fondos destinados a Guinea Ecuatorial con cargo al IX FED para financiación de proyectos en materia de buen gobierno, fortalecimiento institucional y promoción de los Derechos Humanos.

El 26 de junio de 2006 se firmó en Las Palmas de Gran Canaria el Convenio constitutivo de la Casa África, nuevo instrumento de la acción exterior de España hacia el África Subsahariana. Casa África se unió a la «familia» de Casas preexistentes, la Casa de América de Madrid y la Casa Asia de Barcelona y, al igual que ellas, adoptó la forma jurídica de un consorcio público interadministrativo. En este caso, las entidades asociadas son el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la AECI, el Gobierno canario, cuatro Cabildos Insulares (Gran Canaria, Tenerife, Fuerteventura y Lanzarote) y el Ayuntamiento de Las Palmas; tiene su sede principal en esta última ciudad.

La Casa África pretende ser una plataforma abierta a las respectivas sociedades civiles, de España y de los países africanos, con el objetivo doble de potenciar las relaciones hispanoafricanas en todos los ámbitos y promover el conocimiento y el aprecio recíprocos.

Para ello, está articulando sus programas en torno a cuatro ejes: cultural, académico, económico y social y de cooperación; y ha iniciado ya sus actividades en los ámbitos universitarios y con centros de investigación: seminarios y presentaciones en las Universidades de Santander, Oviedo, Salamanca y Las Palmas de Gran Canaria,

en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Internacional (FRIDE), etc. Ha participado en el Seminario hispano-portugués de Palhava sobre concertación bilateral en África Subsahariana, ha presentado en las Islas Canarias una Muestra de Cine Africano y ha colaborado también en el Festival de Cine Africano de Tarifa.

En el ámbito económico, la Casa África ha concluido acuerdos de colaboración con la Cámara de Comercio de Las Palmas y con PromoMadrid y ha participado en el Seminario Canario-Africano sobre Vecindad, junto con delegaciones de Agadir, Senegal y Cabo Verde.

Su inauguración oficial, por SS MM los Reyes, tuvo lugar en junio de 2007 e inmediatamente inició su programación general.

En conclusión, cabe cerrar este capítulo con la constatación de una nueva y decidida voluntad política por parte del Gobierno español de articular una estrategia global, coherente e integrada, con los países del África Subsahariana, estrategia que se inició desde el primer año de la actual legislatura.

Esa estrategia está definida en el citado Plan África 2006-2008 y está dotada de nuevos medios: unas efectivas dotaciones económicas, una planificación del diálogo político y de la cooperación con objetivos y calendarios concretos (el principal: alcanzar al final de la actual legislatura un porcentaje de AOD del 0,5% del PIB) y el nuevo instrumento y foro abierto a la sociedad civil de la Casa África.

La nueva política exterior de España hacia el África Subsahariana responde, pues, no sólo a las nuevas realidades africanas, con sus problemas y sus potencialidades, y a su indudable impacto en nuestra propia realidad, sino también a una demanda de la sociedad española, cada vez más solidaria. Se trata, pues, de un deber moral y político, cuyo cumplimiento no ha hecho sino empezar.

12. ÁFRICA SUBSAHARIANA, UN NUEVO DESAFÍO PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

RICARDO MARTÍNEZ *

El desafío actual de la política de cooperación española consiste, sin lugar a dudas, en hacer realidad el compromiso del Gobierno de dar prioridad absoluta a la lucha contra el hambre y la pobreza, asumido expresamente por el Presidente del Gobierno ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2004, que refleja el sentimiento profundo de solidaridad del pueblo español y cumple el mandato constitucional en ese mismo sentido. Y en el marco de este compromiso contra el hambre y la pobreza, el continente africano, África Subsahariana, simboliza en sí mismo todos los componentes de este desafío y se constituye en la nueva prioridad geográfica y estratégica de la cooperación española. La presentación del ambicioso *Plan África* del Gobierno español el 26 de julio de 2006 es una clara muestra de esta firme voluntad.

La Ley de Cooperación Internacional de 1998 ya contemplaba la prioridad expresa y ya tradicional a favor de Iberoamérica y del Mundo Árabe mediterráneo, pero también añadía como prioridad la lucha contra la pobreza en todas sus manifestaciones. Es evidente que si España quiere ocupar su lugar en el plano internacional, tiene que responder positivamente a este desafío de lucha contra la pobreza y concretarlo allí donde más grave es la situación: en el continente africano. Por todo ello, África Subsahariana ha pasado a convertirse en una nueva prioridad, la tercera de las prioridades de la cooperación española, que ha ido concretándose, desarrollándose y consolidándose a lo largo de la presente legislatura. Es necesario,

* Director General de Cooperación con África, Asia y Europa Occidental de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

por tanto, un incremento muy importante de los recursos, pero igualmente un crecimiento de las estructuras a nivel de recursos humanos y materiales, para asegurar la calidad y la eficacia de los programas y el impacto positivo y real, evaluable, de todas las acciones emprendidas.

Con el fin de ir concretando esta nueva prioridad —o la respuesta a este desafío nuevo— se está trabajando, bajo el impulso y coordinación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, en el desarrollo y concreción del citado Plan África del Gobierno en lo que se refiere a la cooperación al desarrollo con África Subsahariana. A continuación se exponen unos apuntes sobre la realidad de partida en la actualidad, la agenda internacional en relación con África, la presencia y el papel de España y, a la luz del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, los principios y prioridades generales, geográficos, sectoriales y en materia presupuestaria, así como sobre los instrumentos y los actores, en relación con África Subsahariana.

LA REALIDAD DE ÁFRICA SUBSAHARIANA

África Subsahariana es la región más pobre del planeta. 33 países de los 48 que la integran forman parte del grupo de Países Menos Adelantados que establece el ECOSOC cada tres años. En el continente el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es de 0,465; la esperanza de vida al nacer es de 46,3 años y esta cifra está en un escalofriante y rápido descenso a causa del VIH/sida; el índice de alfabetización de adultos es del 63,2%; el índice bruto de escolaridad es del 44%; y el PIB por habitante es de 1.790 USD¹.

En relación con los compromisos de la Cumbre de Desarrollo del Milenio, 25 países se encuentran entre los de máxima prioridad y otros 13 son de prioridad alta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La mitad de los africanos vive en situación de pobreza extrema, un tercio pasa hambre, y aproximadamente una sexta parte de los niños muere antes de cumplir los cinco años,

¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*.

igual que hace diez años. Asimismo, el crecimiento demográfico sin precedentes durante la década de los años noventa ha aumentado el número de personas que sufren.

Recordemos algunos datos, tan crueles como reveladores, de la situación real en el continente africano:

1. Hay más de 300 millones de personas que viven con menos de un dólar al día.
2. Uno de cada 5 africanos vive en países con crisis o conflictos graves.
3. Existen actualmente unos 6 millones de refugiados fuera de sus fronteras y 20 millones de desplazados internos.
4. La mitad de los niños en edad escolar no están escolarizados. Aunque ha disminuido el analfabetismo en los últimos años, en la región sigue habiendo más de 120 millones de analfabetos previsiblemente irrecuperables, debido a un gasto educativo medio por habitante de unos 50 dólares al año, casi 200 veces menor que el de los países más desarrollados. Sólo uno de cada tres niños de la región finaliza el ciclo de educación primaria.
5. Aunque ha disminuido el número de personas sin acceso a agua potable, la falta de acceso al agua sigue afectando a casi la mitad de la población africana (un 43%).
6. La importante mejora del índice de mortalidad infantil no puede ocultar la dramática realidad de 22 millones de niños que mueren antes de cumplir el primer año de vida.
7. 30 millones de niños de menos de 5 años sufren desnutrición.
8. Frente a estas cifras, el crecimiento de la población cobra un especial relieve: a principios de los años cincuenta, la población de África era la mitad de la que Europa tiene actualmente. Hoy ya la ha superado, y si no se produce un cambio de los índices de crecimiento (2,4%), su población volverá a doblarse en 2035.
9. La situación sanitaria no mejora, al tiempo que aumenta el impacto del VIH/sida como primera causa de mortalidad y de subdesarrollo de la región: ha reducido la expectativa de

vida en 17 años en los países más afectados y ha provocado ya más de 14 millones de víctimas desde el inicio de la epidemia. A finales de los años noventa, África Subsahariana registraba el 70% de los casos del mundo y el 80% de las muertes. Dos tercios de los 34 millones de infectados en el mundo viven en África Subsahariana.

10. Otras enfermedades parecen recobrar virulencia en la región: ante todo la malaria (causante de millones de muertes), también la poliomielitis y la tuberculosis.

Sin embargo, en África Subsahariana existen algunos signos esperanzadores: mejores tasas de crecimiento económico, procesos de consolidación democrática o disminución de conflictos bélicos son algunos ejemplos. Varios países han conseguido importantes progresos en los años noventa. Cabo Verde, Mozambique y Uganda registraron un crecimiento per cápita anual superior al 3% y Ghana y Mozambique consiguieron una de las mayores reducciones del hambre a escala mundial. En Benín la tasa de matriculación en primaria aumentó en más de 20 puntos porcentuales. En Liberia se abre una esperanza democrática y de desarrollo. Y frente al VIH/sida, 10 países redujeron la mortalidad infantil en 3 puntos².

ÁFRICA SUBSAHARIANA EN LA AGENDA INTERNACIONAL

El continente africano representa en estos momentos una de las regiones con mayores oportunidades y, al mismo tiempo, una de las regiones que concentran los problemas más graves de la humanidad. En la actualidad, África Subsahariana es una prioridad en la agenda internacional. Iniciativas como la Comisión para África, su inclusión en la agenda de la reciente reunión del G-8, en la reunión extraordinaria para la revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o propuestas como la *Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza* de la que España es copatrocinadora, junto con Brasil, Chile, Francia y el Secretario General de las Naciones Unidas, son

² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*.

sólo algunos ejemplos de ello. Nuestro país favorece asimismo mecanismos innovadores de esta política como el estudio de algún tipo de tasa impositiva internacional cuya recaudación se destine a financiar programas de ayuda a los más desfavorecidos, especialmente en África.

A nivel de la Unión Europea, el acuerdo de Asociación UE-ACP, firmado el 23 de junio de 2000 en Cotonou, estableció un nuevo marco de cooperación con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico para fomentar el desarrollo económico, contribuir a la paz y a la seguridad y propiciar un clima político estable y democrático. Todos los países de África Subsahariana participan en la Convención de Cotonou. La asociación se basa en cinco pilares: dimensión política global, fomento de métodos participativos, estrategias de desarrollo, creación de un nuevo marco de cooperación económica y comercial, y reforma de la cooperación financiera.

En la actualidad, la UE está en un proceso de renovación del compromiso político con África Subsahariana, que incluye una renegociación del Acuerdo de Cotonou y la aplicación de una política renovada de cooperación al desarrollo, como contribución a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que se traducirá en un incremento de recursos financieros para AOD, la instauración o fortalecimiento de mecanismos sectoriales de cooperación (mecanismo financiero del Acuerdo de Cotonou, *Peace Facility*, mecanismo financiero conjunto UA/NEPAD...); examen de posibles nuevas fuentes de financiación para el desarrollo; elaboración de una nueva Estrategia Europea de Desarrollo (destacan los programas de apoyo presupuestario directo para plazos de 3 y 5 años y la posibilidad de firmar un «contrato de desarrollo» por 10 años, y nuevas iniciativas para los países fracasados o poco eficaces por causa de fuerza mayor); avances hacia un Código de coherencia de políticas (seguridad, comercio exterior, agricultura o inmigración).

En cuanto a las Naciones Unidas, su Comisión Económica para África (UNECA) tiene como objetivo apoyar el desarrollo económico y social de la región, fomentar la integración regional y promover la cooperación internacional para el desarrollo en África. Por otra parte, en África trabajan 18 agencias de Naciones Unidas, como son FAO, UNICEF, UNCTAD, PNUD, ONUDI, UNESCO,

FNUAP o PMA entre otras, y también la OMC. Entre estas agencias, el PNUD es la que asume el liderazgo en los procesos de coordinación entre los donantes, en el marco del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG), con el fin de mejorar la eficiencia en el ámbito de la cooperación.

La Comisión para África se estableció en febrero de 2004 como iniciativa del Primer Ministro británico, Tony Blair, para promover el desarrollo del continente africano, estableciendo unas recomendaciones de actuación que ha introducido en la agendas del G8, de la UE, así como de los propios países africanos y que se basa en los siguientes aspectos: gestión gubernamental y capacidad institucional, necesidad de paz y seguridad, no excluir a nadie e invertir en personas, lograr el crecimiento y la reducción de la pobreza, comercio mayor y más justo, fuentes de financiación e incremento de los recursos.

A nivel africano, el Banco Africano de Desarrollo (BAD) está concebido como un instrumento de cooperación regional, en cuyo capital participan países africanos y de otras regiones del mundo. Desde 1995 hasta 1998, el BAD llevó a cabo un significativo esfuerzo de saneamiento financiero, de reducción del coste de endeudamiento y de mejora de la competitividad de sus productos. Desde la adopción de la llamada «visión estratégica», las condiciones de financiación que ofrece se atienen cada vez más a criterios de mercado, sin limitación en cuanto al destino de los fondos, aunque se dé un mayor énfasis a la lucha contra la pobreza, el desarrollo agrícola, la dinamización del sector privado, el medio ambiente o programas destinados a mejorar la condición de la mujer. España participa en el capital del Banco Africano de Desarrollo (BAD) con el 1,053% (hasta 2001 su participación era del 0,58%). Está presente en los órganos de dirección del mismo, impulsando incluso en mayo de 2001 la celebración en Valencia de la primera asamblea del BAD fuera de África.

En cuanto a la deuda, las Iniciativas HIPC (HIPC I o Tratamiento Lyon-1996 y HIPC II o reforzada o Tratamiento Colonia-2000) tienen como objetivo lograr la reducción de la deuda de los países pobres altamente endeudados hasta un nivel sostenible, a través de la colaboración de todos los acreedores, incluyendo los

organismos multilaterales. La estrategia se diseña caso por caso y los países deudores deben acreditar una política económica ortodoxa durante 6 años en dos fases, bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Los países de África Subsahariana elegibles a la Iniciativa HIPC Reforzada son: Angola, Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Guinea-Conakry, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mauritania, República Centroafricana, R. D. Congo, Madagascar, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Uganda y Zambia. La posición española en la Iniciativa HIPC se concreta en el compromiso de condonar hasta el 100% de la deuda AOD anterior a la fecha de corte, junto con el 100% de la deuda comercial anterior a la fecha de corte, superando el tratamiento HIPC del Club de París.

España asume un coste total por su contribución a la Iniciativa HIPC de 1.1635,05 millones de dólares, esto es, aproximadamente un 3% del coste total de la Iniciativa hasta ahora considerado. La mayor parte de ese coste tiene carácter bilateral, siendo exclusivamente coste multilateral un 13,5% del total asumido. Es importante destacar que esta cifra incluye el esfuerzo estrictamente HIPC que consiste en la condonación del 100% de la deuda comercial anterior a la fecha de corte y el compromiso adicional español, más allá de la HIPC, de condonación del 100% de la deuda FAD anterior a la fecha de corte. Además de su participación junto al resto de acreedores en la Iniciativa HIPC, España, con el objetivo de fomentar el desarrollo en estos países, está poniendo en marcha otros mecanismos de gestión de la deuda. De entre ellos, destacan los programas de conversión de la deuda, especialmente, para financiar programas de desarrollo en materia de educación y salud.

ÁFRICA SUBSAHARIANA Y ESPAÑA

En la actualidad existen 16 Embajadas de España en África Subsahariana, en Angola, Camerún, R. D. del Congo, Costa de Marfil, Etiopía, Gabón, Ghana, Guinea Ecuatorial, Kenia, Mozambique,

Namibia, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Tanzania y Zimbabwe. Esta presencia diplomática estable cubre todos los países prioritarios de la cooperación española, con excepción de Cabo Verde, cubierto en régimen de acreditación múltiple. Este mismo año, en el marco de esta nueva realidad, ya se está abriendo una nueva embajada en Praia, Cabo Verde, y otra en Bamako, Mali, otro nuevo país preferente de la cooperación, con lo que se elevará a 18 el número de embajadas de España en la región, y están anunciadas algunas más, como Uganda, Guinea-Bissau, Guinea-Conakry o Níger.

Respecto a la cooperación española, en la actualidad existen cinco Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en África Subsahariana en Mozambique, Angola, Namibia, Guinea Ecuatorial y la de más reciente creación en Dakar. Esta última tiene un ámbito regional que abarca Senegal, Cabo Verde y Guinea Bissau. No obstante, está ya en marcha la apertura de tres nuevas oficinas: por un lado en Cabo Verde y en Mali, lo que permitirá reforzar la presencia y la acción de la cooperación española en África Occidental; y por otro en Etiopía, con la que se pretende consolidar la incipiente presencia de la cooperación española en África Oriental, que podría reforzarse el año que viene con una nueva oficina en Kenia. La oficina en Etiopía tendrá una doble competencia: por un lado, la cooperación bilateral con este país, y por otro, la cooperación con la Unión Africana. Existen dos Centros Culturales, ambos en Guinea Ecuatorial, en Malabo y Bata.

El Plan Director prevé, a través del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), la posibilidad de valorar la ampliación de esta presencia en el exterior a través de la inclusión de nuevos países en las diversas categorías de prioridad del Plan Director y la apertura de nuevas OTC, siempre de acuerdo con una coherencia estratégica. Junto a este despliegue, la cooperación española pretende fortalecer la capacidad de gestión en el terreno, dotando de mayores recursos humanos y presupuestarios a las OTC ya existentes.

La presencia de España en África Subsahariana ha sido bastante modesta hasta el momento, con la excepción de los vínculos históricos y culturales existentes con Guinea Ecuatorial y los que nos unen con los países de raíz ibérica. Nuestro país no ha participado

de un pasado colonial en la región a un nivel similar al de otros países europeos. Sin embargo, nuestra proyección ha ido consolidándose en la década de los noventa y se ha ido ampliando el mapa de nuestra presencia en la región. A lo largo de estos años se han ejecutado importantes proyectos de cooperación estrictamente abocados a la lucha contra la pobreza que han generado un amplio reconocimiento y prestigio para la cooperación española.

En el anterior Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004, la lucha contra la pobreza ya era el objetivo fundamental en la zona, al ser la región donde se concentran los mayores focos de pobreza y donde el ritmo de crecimiento es el menor del planeta.

- En África Subsahariana la ayuda total recibida en el periodo 2001-2004 ha sido de unos 600.000.000 €, ayuda que si bien ha sido modesta en relación con otras áreas geográficas, inició ya un discreto crecimiento en los últimos años.
- En 2001 el presupuesto de toda la AOD bilateral neta para el continente africano fue de 96.999.212 €, en 2002 ascendió a 172.605.926 €, en 2003 llegó a los 156.637.936 € y en 2004 ha sido de 167.793.000 €.
- El presupuesto de la AECI destinado a África Subsahariana fue, en 2001, 35.691.584 €, en 2002 de 38.023.109 €, en 2003 de 33.765.811 € y en 2004 alcanzó los 41.036.506 €, aproximadamente el 15% del total.
- Entre los instrumentos utilizados en la distribución de la AOD en África Subsahariana destacan los proyectos a través de ONGD (un 43%), los proyectos bilaterales directos (un 17%), o los programas de alivio y condonación de la deuda (un 8%).
- Por sectores, la cooperación española en África Subsahariana estuvo especialmente dirigida a salud (26%), educación (25%), energía (9%), agricultura y pesca (9%), servicios e infraestructuras sociales (7%), entre otros.

Pero, frente a la gravedad de la situación y ante la importancia del reto que plantea África hoy, la cooperación española se ha plan-

teado un salto cualitativo y cuantitativo en África Subsahariana en la presente legislatura. Los principios en los que se basará el futuro programa de la cooperación española para África, en desarrollo del *Plan África*, son los siguientes:

- En el marco de la Ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, cohesionar, armonizar y dar coherencia a toda la AOD de España en la región.
- Integrar la cooperación española en la agenda internacional común de desarrollo para el continente, dentro de las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza diseñadas por los propios países africanos.
- La asociación con África Subsahariana, su apropiación de los programas de desarrollo, así como la corresponsabilidad en la lucha contra la pobreza.

Este nuevo compromiso político se produce en el siguiente contexto, tal y como indica el Plan Director:

1. Esta nueva relación de España con el continente africano responde a un sentimiento profundo de solidaridad y justicia. Existe una creciente sensibilidad y conocimiento por parte de la opinión pública hacia la problemática del continente africano, con una presencia cada vez más numerosa de africanos en nuestro país y de ONGD españolas en la región. La cercanía geográfica de África Occidental con las Islas Canarias ha propiciado el desarrollo de un factor especial de proximidad cultural y humana.
2. Los compromisos internacionales y, en especial, con el cumplimiento de los ODM y la lucha contra la pobreza se centran sobre todo en África.
3. África es un continente marcado por los conflictos, el subdesarrollo económico y el azote de enfermedades como sida, malaria o tuberculosis, etc. Constituye un área geográfica heterogénea en la que conviven modelos de organización política y económica muy diversos y diferentes grados

de pobreza y subdesarrollo. Las necesidades en todo caso son inmensas y los recursos de la cooperación al desarrollo limitados.

La cooperación española debe favorecer que la solución y la respuesta a los problemas de África vengan de los propios africanos, entre los que se va abriendo paso la voluntad de aumentar su protagonismo en la resolución de las crisis del continente. En la configuración del nuevo orden geopolítico del continente ya existen estas dos respuestas cien por cien africanas: NEPAD y la Unión Africana (UA). Apoyar sus propias estructuras regionales será la fórmula más adecuada para encauzar incrementos presupuestarios a esta región con equilibrio y con mecanismos absolutamente vinculados a los ODM. Además de la UA y la NEPAD, la participación en Fondos y Programas Globales comprometidos con los ODM constituyen la mejor respuesta para incrementar la ayuda en esta región por la vía regional o multilateral. Esta vía está permitiendo complementar los esfuerzos bilaterales y alcanzar a muchos PMA en sectores sensibles como salud, alfabetización y educación básica, género, agua y sostenibilidad ambiental.

Todo ello se completa con dos prioridades horizontales básicas que impregnan la filosofía política del Plan Director y en concreto para África: la lucha contra la pobreza y la equidad de género. Vamos a centrarnos brevemente en ellas.

La lucha contra la pobreza es la primera prioridad horizontal en África Subsahariana. El Plan Director 2005-2008 adopta la definición multidimensional de pobreza como la situación de carencia de oportunidades y opciones de toda persona para sostener un nivel de vida digno y abarca ámbitos como la salud, la educación, la participación social, el empleo decente y el reconocimiento de la libertad y de la dignidad del ser humano. Desde esta perspectiva integral, lo relevante para identificar la pobreza no es tanto el nivel de satisfacción de necesidades conseguido, sino la capacidad para alcanzar niveles suficientes de cobertura de esas necesidades.

Desde esta óptica, la lucha contra la pobreza debe constituir una prioridad horizontal en todas las acciones que la cooperación española lleve a cabo en África Subsahariana, cualquiera que sea el

ámbito sectorial en el que aquéllas se desarrollen. Este planteamiento encuentra su fundamento en tres postulados ampliamente compartidos por la comunidad internacional:

- La convicción de que la extrema pobreza constituye una de las agresiones más manifiestas e incuestionables a la dignidad del ser humano.
- La consideración de que la pobreza es fuente de perturbaciones que afectan al conjunto de la comunidad internacional, amenazando de forma grave la gobernabilidad del planeta.
- La existencia de una relación comprobada entre pobreza, crecimiento económico y desarrollo social.

A partir de este enfoque del Plan Director, se derivan dos consecuencias relevantes: la necesidad de considerar el impacto que tiene sobre la pobreza toda acción de ayuda y la asunción de que la política para erradicar la pobreza descansa en una acción plural sobre el conjunto de los ámbitos prioritarios de la ayuda. La AOD sólo puede contribuir a la reducción de la pobreza si está basada en unos principios de respeto, trabajo conjunto y corresponsabilidad con los países receptores.

Por otro lado está la equidad de género. El desarrollo de África Subsahariana requiere un mayor protagonismo de la mujer africana en todas las dimensiones: sociales, políticas, económicas y culturales.

El VIH/sida, una de las enfermedades más devastadoras en la actualidad, incide de forma más intensa en las mujeres de África Subsahariana, constituyendo el 58% de la población afectada. Asimismo, se estima que la mutilación genital femenina, una de las manifestaciones más evidentes de la violencia de género, podría afectar a entre 100 y 140 millones de mujeres y niñas, en su gran mayoría africanas.

No obstante, tal como sucede en otras zonas del mundo, la mujer africana juega un papel de extraordinario relieve como agente de cambio, transmisora de hábitos y prácticas higiénicas en la familia y en la comunidad. Este papel abarca tanto aspectos de prevención (higiene, gestión del agua, selección y preparación de alimentos, etc.) como de control de enfermedades y de cuidado a los enfermos, especialmente los niños.

Todo ello contrasta, sin embargo, con la discriminación sufrida por las mujeres en la educación, donde presentan unos índices de alfabetización y escolarización muy inferiores a los de los hombres. Otro aspecto a tener en cuenta es el índice de mortalidad de las madres en el parto, que supera en muchos países africanos la cifra de 1.000 por cada 100.000 niños nacidos, frente a la tasa de 5 correspondiente a España.

Por ello, el empoderamiento de las mujeres africanas a través de la educación y de la sensibilización y su plena participación en la toma de decisiones de todos los aspectos que afectan a sus vidas y a la de sus familias, constituye un objetivo prioritario de la cooperación al desarrollo, muy especialmente en el medio rural.

Entre los ODM se contempla la igualdad entre los sexos y el aumento de las capacidades y autonomía de las mujeres como objetivo en sí mismo, estableciendo metas claras de igualdad en el ámbito de la educación primaria y secundaria. También se contemplan otros objetivos y metas en salud, particularmente en los ámbitos de la salud maternal, mortalidad infantil y enfermedades transmisibles como el VIH/sida y la malaria.

La cooperación española da una especial relevancia en el contexto africano a la equidad de género y a la situación de la mujer. En este sentido, será el empoderamiento de la mujer en África el objetivo estratégico que marcará todas las actuaciones. No se puede apoyar el desarrollo del continente sin la participación activa de las mujeres africanas en los procesos de toma de decisiones y sin luchar por la igualdad de género en las políticas de cooperación.

CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA

Por razones obvias y de eficacia, la cooperación española se concentra geográficamente en un número limitado de países. En el Plan Director de 2001-2004 se priorizaron dos áreas:

- África occidental y central, donde eran países programa Senegal, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial y Santo Tomé y Príncipe.

- África austral, donde eran países programa Mozambique, Angola y Namibia. Sudáfrica era considerado país en transición con el objetivo de consolidar su democracia y contribuir a la estabilidad regional.

En la actualidad el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 ha reducido el número de los países prioritarios basándose en los criterios de concentración geográfica en el continente y de coherencia y dado que la presencia de nuestra cooperación en Guinea Bissau y en Santo Tomé y Príncipe era testimonial, con escasos recursos y sin oficinas abiertas. Pero se incrementa la presencia en el continente en el conjunto de las tres categorías contempladas en el Plan Director:

- *Países prioritarios*: Se mantienen Mozambique, Angola, Namibia, Senegal y Cabo Verde y en ellos se utilizarán todos los instrumentos disponibles de la cooperación española según se establezca en los correspondientes Documentos de Estrategia País, que nunca antes se habían llegado a elaborar.
- *Países de atención especial*: Etiopía, Sudán, R. D. Congo, Guinea Bissau y Guinea Ecuatorial y en éstos sólo se utilizarán instrumentos adecuados a sus circunstancias especiales que serán definidos en un Plan de Actuación Especial.
- *Países preferentes*: En esta categoría se contemplan, por ahora, ya que se pueden incluir nuevos países a través del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), Sudáfrica y Santo Tomé y Príncipe, a los que se destinará sólo algún instrumento concreto de la cooperación, también en el marco de Planes de Actuación Especial.

Diez de los doce países africanos incluidos en alguna de las tres categorías establecidas por el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 son considerados Países Menos Adelantados (PMA). A esta categoría de países deberá dedicarse un mínimo del 20% de la AOD española, por lo que estos diez países deberán ser beneficiarios de un incremento muy significativo de la ayuda española. Por otra parte, los otros dos, Namibia y Sudáfri-

ca, se consideran países de renta media (baja) pero son importantes referentes en la región de procesos exitosos de renovación y estabilidad democrática, reconciliación nacional y en el caso de Sudáfrica de consolidación de un modelo de potencia y motor para la región.

En todo caso, como complemento al principio de concentración geográfica, la cooperación española pretende llegar más a todo el continente utilizando la vía multilateral: UE, NN UU, ya referida, y apoyando las iniciativas regionales africanas también citadas, UA y NEPAD, e incluso las de integración subregional como ECOWAS o SADCC.

También ocupan un papel principal los Programas regionales de la AECI para África Subsahariana en el ámbito de la salud, VITA, y para pesca, NAUTA, que constituyen también un instrumento práctico muy útil para coordinar y asignar racionalmente los recursos, y que puede llegar con acciones puntuales a aquellos países que no están incluidos en el Plan Director en materias sensibles de los ODM, especialmente en materia de salud.

El marco general que establece el Plan Director para la cooperación se inscribe en el cumplimiento, como mínimos comprometidos internacionalmente, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se reflejan en las prioridades de lucha contra la pobreza y contra el hambre. De hecho, todas las prioridades del Plan Director se aplican a África Subsahariana, en especial la atención privilegiada a los PMA. África Subsahariana es la región con mayores necesidades de inversión para alcanzar los ODM³ debido a cinco factores estructurales que la han convertido en la región más vulnerable del mundo con un nivel de pobreza persistente: el elevado coste de los transportes y los mercados reducidos, la baja productividad agrícola, la alta lacra de enfermedades, su historia geopolítica adversa y la lenta difusión tecnológica del exterior.

³ Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005.

ESFUERZO PRESUPUESTARIO

La traducción presupuestaria de esta nueva prioridad para África Subsahariana, que representó el 15% del total presupuesto AECI con un total de 50.000.000 € en 2005, con un crecimiento exponencial en los años siguientes hasta alcanzar el 20% del total de la AECI al final de la legislatura, que ya va a alcanzar los 90.000.000 € en 2006 y que podría estar en torno a los 200.000.000 € en 2008 (Iberoamérica tiene una reserva mínima del 40% en el Plan Director pero se encuentra en torno al 50% y el mundo árabe mediterráneo se acerca ya al 20%). En todo caso, habrá que asegurar la adecuada gestión y el seguimiento oportuno a través de la mejora de los recursos humanos y técnicos para la región.

PRIORIDADES SECTORIALES

Desde la óptica sectorial y para alcanzar los ODM, las prioridades en África Subsahariana tienen que centrarse en los siguientes sectores que identifica el último informe del Secretario General de las NN UU:

- *Desarrollo rural*, ya que tres cuartas partes de los pobres en África viven en zonas rurales. Las inversiones en el desarrollo rural promoverán la mejora de los ingresos y reducirán el hambre crónica. Asimismo, es necesaria la inversión en infraestructuras tales como carreteras, electricidad, suministro de agua, saneamiento...
- *Desarrollo urbano*, a través de la inversión en infraestructuras y servicios urbanos y especialmente en las crecientes barriadas pobres, para promover el desarrollo de un sector industrial que permita el acceso a los mercados internacionales.
- *Salud*, especialmente enfocada en la mejora de la salud materno-infantil; la prevención de enfermedades de transmisión sexual y los tratamientos frente al VIH/sida, la tuberculosis y la malaria; la mejora de la nutrición y el acceso a los servicios de planificación familiar.

- *Educación*, con la finalidad de alcanzar la plena escolarización primaria y el aumento del acceso a la educación secundaria. Asimismo, requiere una especial atención la sensibilización para luchar contra la discriminación de las niñas en el acceso a la enseñanza primaria en los hogares pobres.
- *Recursos humanos*, ya que una mano de obra cualificada es esencial para poder mejorar las capacidades de la región y para poder alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos.
- *Igualdad de género*, incluyendo el pleno acceso a los servicios de salud reproductiva, así como garantizando la igualdad en los derechos de propiedad y acceso al trabajo. Hay que prestar especial atención a los persistentes niveles de violencia contra las mujeres y niñas, que deben combatirse con cambios en las políticas públicas.
- *Ciencia, tecnología e innovación*, mejorando las inversiones en ciencia, educación superior, investigación y desarrollo medioambiental.
- *Integración regional*, fundamental para el crecimiento económico de África Subsahariana, para aumentar las inversiones extranjeras y mejorar las capacidades de mercado de las compañías que operan en África. Es fundamental alcanzar economías de escala en infraestructuras como transportes o electricidad y apoyar los programas regionales como el NEPAD.
- *Sector público*, mediante la inversión en sistemas de gestión de la administración pública.

Por parte de la cooperación española y en este ámbito sectorial, se tienen en cuenta las prioridades horizontales señaladas en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, con el objetivo último de la lucha contra la pobreza y atendiendo de forma especial a la equidad de género a la hora de diseñar los programas y proyectos en los siguientes sectores:

Cobertura de las necesidades sociales

Dado que un efectivo avance en el cumplimiento de los ODM tendrá como referencia el incremento de los recursos técnicos y presupuestarios dedicados a la Cobertura de las Necesidades Sociales en África Subsahariana, éstas deberán constituir el núcleo central de las actuaciones de la cooperación española en el marco del nuevo compromiso de prioridad para África.

- Salud

En materia de salud, las actuaciones en este ámbito se enmarcan en el Programa VITA, Programa de Cooperación al Desarrollo en Salud para África, que sirve de plataforma de coordinación y complementariedad de las iniciativas de todos los actores de la cooperación, tanto centralizada como descentralizada. Está previsto el refuerzo de los cuatro ámbitos de actuación preferente del Programa VITA:

— Atención Primaria de Salud y sus nueve componentes⁴.

- a) Se prestará una especial atención a los proyectos desarrollados en este nivel sanitario dado que es el más cercano y accesible a la población, así como el que mayor impacto tiene en la prevención, control y vigilancia epidemiológica, la mejora de las condiciones de atención sanitaria a la población y, por lo tanto, a sus condiciones de vida.
- b) Actuaciones dirigidas a incrementar el Acceso a Medicamentos Esenciales.

⁴ Promoción de la salud; Atención materno-infantil; Inmunizaciones; Saneamiento ambiental y control y tratamiento de agua; Salud y vivienda; Control de excretas y basuras; Alimentación y nutrición adecuada; Prevención y control de enfermedades endémicas y Suministro de Medicamentos Esenciales.

- Salud materno-infantil, con especial atención a la salud sexual y reproductiva. Se potenciarán las acciones en curso y las actividades tendentes a la consecución de:
 - a) Mejora de la atención de la salud de la mujer a lo largo de todo el ciclo de su vida y reconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos.
 - b) Sensibilización del papel de los hombres en las áreas de planificación y deberes familiares, así como la participación de las mujeres en la definición de las políticas de salud.
 - c) Apoyo a iniciativas de lucha contra la mutilación genital femenina y otras prácticas que atentan contra la dignidad de la mujer.
 - d) Reducción de la morbi-mortalidad infantil y atención a las enfermedades más prevalentes de la infancia en África (PCIME, siglas en francés), tales como malaria, malnutrición, sarampión, enfermedades parasitarias, diarreas y respiratorias.

- Lucha contra enfermedades transmisibles y tropicales, con especial atención al VIH/sida, malaria, tuberculosis y enfermedades olvidadas.

- El VIH/sida ha de trabajarse de modo integral analizando las causas sociales e involucrando a la población, para un mejor conocimiento de su prevención, los modos de transmisión, su tratamiento y las consecuencias de la infección combatiendo el estigma e impulsando la integración social de los infectados y, especialmente, de las infectadas puesto que éstas sufren mayor marginación.
 - a) Refuerzo de las acciones de prevención, diagnóstico y tratamiento de estas enfermedades, así como al acceso a medicamentos adecuados. Dado el importante papel que España está desempeñando en el apoyo de la Investigación en la lucha y control de la malaria, y los esperanzadores resultados obtenidos hasta la fecha, se mantendrá un apoyo sostenido a

la labor desempeñada por el Centro de Salud Internacional de Manhiça (Mozambique). Paralelamente, se mantendrá el apoyo al Centro Integrado de Control de Endemias de Guinea Ecuatorial, que ha venido siendo en los últimos años un importante referente de la labor que instituciones sanitarias españolas han desarrollado en la lucha contra enfermedades tropicales, como la malaria, tripanosomiasis, esquistosomiasis, oncocercosis y otras filarias.

- b) Apoyo a las iniciativas multilaterales en el ámbito de las enfermedades olvidadas como la leishmaniasis.
- c) Fomento de las actividades de sensibilización y difusión de instrumentos eficaces en la prevención de endemias tropicales, como telas mosquiteras.

— Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Salud:

- a) Apoyo a los sistemas de planificación y gestión de las instituciones sanitarias, prestando una atención especial al refuerzo de los Ministerios de Salud a través de asistencias técnicas bilaterales.
- b) Equipamiento y renovación tecnológica de las unidades sanitarias en sus distintos niveles (Centros de salud, hospitales...).
- c) Refuerzo de los recursos humanos sanitarios a través de la oferta formativa del Programa VITA.
- d) Potenciación de los programas de hermanamiento entre hospitales españoles y centros hospitalarios de los países de África Subsahariana, así como convenios entre las Facultades de Salud de universidades africanas y españolas.
- e) Apoyo a las estrategias regionales diseñadas por NEPAD en el sector sanitario, en colaboración con el Programa VITA.
- f) Potenciación de nuestra participación técnica y financiera en el Fondo Global de Lucha contra VIH/sida, la malaria y la tuberculosis, y el Fondo Europeo para la Salud Reproductiva, incrementando nuestra contribución a programas de organismos internacionales (OMS, UNICEF...).

- g) Actividades de sensibilización realizadas en España: diferentes líneas formativas (jornadas, seminarios...), exposiciones, elaboración de manuales sanitarios para trabajar en proyectos de cooperación (Manual de Medioambiente y Enfermedades Olvidadas en África, y Guía para Proyectos de Salud Sexual y Reproductiva en África).

- Educación

En materia de educación, la prioridad es la educación y formación básicas, entendidas en un sentido amplio, como los conocimientos mínimos indispensables para el desenvolvimiento de la persona en la sociedad.

— Fortalecimiento de los sistemas públicos educativos, concentrándonos prioritariamente en los siguientes niveles:

- a) Programas de Alfabetización (en especial de adultos).
- b) Educación Primaria.
- c) Formación Profesional y ocupacional dirigida a jóvenes y adultos.

En estos niveles, la cooperación española reforzará las actuaciones dirigidas a mejorar la calidad de la enseñanza, mediante programas de reformas curriculares, formación del profesorado y mejora de infraestructuras y equipamientos educativos. Asimismo, se apoyará en sistemas y metodologías de educación a distancia.

- d) Se fomentarán las medidas de apoyo para garantizar el acceso y permanencia de las niñas en el sistema escolar y los programas de formación permanente y reciclaje de mujeres adultas, con la finalidad de colaborar en el cumplimiento del tercer ODM⁵.

⁵ Meta 4: Eliminar las desigualdades de género en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para antes del final de 2015.

- e) La cooperación española contribuirá decisivamente en la Iniciativa de Vía Rápida de Educación para Todos (FTI, en sus siglas en inglés), cuyo objetivo es acelerar el cumplimiento del segundo ODM⁶.
- f) En menor medida, se dedicarán recursos a la educación superior, donde se apoyarán los programas de diseño curricular de universidades emergentes (como en el caso de la Universidad de Guinea Ecuatorial) y se fomentarán los programas de investigación, transferencia de tecnología apropiada e intercambio de docentes e investigadores entre Universidades españolas y africanas.
- g) En el ámbito de los programas de Becas MAEC-AECI, se incentivará el acceso a los programas de especialización académica de los estudiantes africanos y se utilizarán al máximo las oportunidades de formación y oferta académica de la Fundación Carolina.

- Agua y saneamiento

Al margen del tratamiento integral que el acceso al saneamiento y al agua potable tienen en las intervenciones de carácter sanitario, nutricional, medioambiental y de seguridad alimentaria, la cooperación española va a elaborar una «Estrategia Sectorial de Agua y Saneamiento». En el marco de esta Estrategia, se va a estudiar la creación de un Programa Regional para África Subsahariana en este ámbito, que incorporaría la experiencia de los Programas Regionales NAUTA y VITA ya existentes, constituyendo una plataforma de coordinación para la cooperación descentralizada (CC AA y entes locales). Dicho Programa incluiría entre otras medidas específicas:

- Acciones de mejora de infraestructuras para el acceso al agua potable y saneamiento básico, orientándolas hacia tecnologías sostenibles y apropiadas al entorno.

⁶ Meta 3: Velar por que, para el año 2015, todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

- Apoyo técnico para la gestión de los recursos hídricos en un contexto de sostenibilidad de los recursos medioambientales.
- Formación de recursos humanos.
- Priorización de programas cuyas contrapartes sean entidades locales.
- Impulso de medidas de asistencia técnica y asesoramiento para la elaboración de planes municipales para el tratamiento de residuos sólidos y aguas residuales.
- Establecimiento de medidas de coordinación y complementariedad con la *Water Facility*, iniciativa lanzada por la Comisión Europea en favor de los países ACP, para mejorar su acceso al saneamiento y al agua potable.
- Cooperación multilateral a través de iniciativas regionales de la NEPAD y UA en este sector.
- Junto al acceso a agua potable y saneamiento básicos, desarrollo de actuaciones dirigidas al uso sostenible del agua en la agricultura para garantizar la seguridad alimentaria.

Otros sectores

- **Gobernanza y fortalecimiento institucional**

En este sector, las principales actuaciones en África Subsahariana deberán centrarse en torno a las siguientes:

- Apoyo a las organizaciones regionales africanas, es decir, UA y NEPAD, así como a las iniciativas las subregionales, como CEDEAO/ECOWAS y SADCC.
- En el marco de la cooperación bilateral, impulso de los programas de gobernabilidad y fortalecimiento institucional, con el objetivo de apoyar los procesos de modernización y democratización del Estado. En especial, se reforzarán aquellas administraciones públicas que intervengan en la gestión de los nuevos instrumentos de la ayuda (SWAP y Apoyo Presupuestario).
- Mantenimiento y ampliación de la oferta de formación a través del Programa de Seminarios Avanzados, mediante distin-

tas instituciones públicas españolas, así como de la Asistencia Técnica Especializada en los sectores como: fomento de la participación social, la democracia representativa y del pluralismo político; modernización de los sistemas policiales y de seguridad del Estado; descentralización regional y municipal; fortalecimiento del poder legislativo; apoyo a procesos electorales democráticos y órganos electorales; mejora de la gestión de las finanzas públicas y fortalecimiento de la sociedad civil, ampliación de las oportunidades de participación ciudadana, promoción de los derechos humanos y defensa de la ciudadanía.

- Prevención de conflictos y construcción de la paz

África Subsahariana es la región donde persisten más conflictos vivos y tensiones étnicas. Por este motivo, resulta necesario implementar acciones de gran intensidad en este ámbito, entre otras:

- Fortalecimiento de las iniciativas regionales africanas en la resolución de los conflictos africanos. En esta línea, la AECI continúa apoyando el Centro de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos de la Unión Africana en Addis Abeba.
- Atención a los procesos de reconstrucción de la paz y de las situaciones postconflicto (apoyo al retorno de los desplazados y refugiados y su integración social y económica en la sociedad).
- Fomento de la participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de la paz.
- Incremento de los esfuerzos en la prevención, atención a las causas del conflicto y reducción de la vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales, para impedir que éstas se conviertan en catástrofes humanitarias.
- Coordinación y complementariedad con la *Peace Facility*, iniciativa lanzada por la Comisión Europea para reforzar las operaciones de mantenimiento de la paz en los países africanos ACP, realizadas por organizaciones africanas como la UA u otras subregionales.

- Acciones de formación en materia de desminado.
 - Fortalecimiento del papel de la mujer en estos procesos, como principal víctima de los conflictos bélicos y beneficiaria en la construcción de la paz, hecho que queda recogido en la Resolución 1325/2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
 - Coordinación y complementariedad con SEAEI, otros Ministerios y el resto de los actores de la cooperación.
- Promoción del tejido económico

La debilidad del tejido económico de los países africanos y la desestructuración económica, que afecta especialmente a los países productores de gas y petróleo, generan vulnerabilidad en aquellos sectores que garantizan el autoabastecimiento y la seguridad alimentaria, por lo es necesario intensificar las intervenciones en los siguientes ámbitos:

— Pesca

África es uno de los continentes que dispone de mayores recursos pesqueros y para muchos países es un pilar fundamental de la economía y una base importante de su alimentación. Sin embargo, la progresiva degradación del medio ambiente marino, la reducida existencia de áreas protegidas, la pesca indiscriminada y la sobrepesca, el diseño de políticas pesqueras inadecuadas y las carencias en la cualificación de los recursos humanos son retos que requieren una respuesta conjunta.

En este sentido, se van a ampliar las intervenciones en el marco del Programa NAUTA, en sus seis ámbitos prioritarios de actuación⁷, en los que se encuadran las siguientes actuaciones:

⁷ Política y gestión administrativa de los recursos marinos y la pesca; Investigación marina y de los recursos pesqueros; Desarrollo pesquero; Formación y capacitación; Acuicultura y Servicios Pesqueros.

- a) Medidas de mejora (equipamiento, asistencia técnica y formación) del sector de la pesca artesanal.
- b) Actividades de formación y capacitación de los recursos humanos que trabajan en el ámbito pesquero.
- c) Fortalecimiento de entidades públicas relacionadas con el sector y apoyo técnico a la elaboración de planes de manejo del mismo.
- d) Impulso a las campañas de investigación y estudio del fondo marino y recursos pesqueros en las costas subsaharianas por parte del buque *Vizconde de Eza*.
- e) Apoyo a los procesos de control de calidad de la producción pesquera de los países de la región como medida de apoyo a la exportación pesquera.

— Agricultura

Este sector se encuentra en África Subsahariana estrechamente vinculado a la seguridad alimentaria, dentro de la cobertura de las Necesidades Sociales Básicas. Están previstas las siguientes actuaciones en este ámbito:

- a) Impulso a las medidas propuestas en el ámbito de desarrollo agrícola por parte de la NEPAD.
- b) Capacitación y transferencia de la experiencia española en materia de cooperativismo agrícola, dando prioridad a las iniciativas diseñadas o propuestas por organizaciones de mujeres campesinas.
- c) Asistencia técnica y formación en los procesos de reformas agrarias, redistribución de terrenos agrícolas y reasentamiento de poblaciones.
- d) Alineamiento de los planes de desarrollo agrícola de los países de África Subsahariana, de acuerdo con los criterios de sostenibilidad y armonización de las intervenciones.
- e) En el área de silvicultura, incorporación a aquellas acciones regionales impulsadas por la UE para la protección y explotación sostenible del bosque tropical de países afectados.

— Turismo

La ventaja comparativa que España presenta en este sector determina la potencialidad de nuestra intervención en los países de África Subsahariana que comienzan a percibir que el desarrollo del sector turístico constituye un importante factor de desarrollo. Se pueden desarrollar las siguientes medidas:

- a) Asistencia técnica especializada para la elaboración de planes de desarrollo turístico.
- b) Apoyo técnico a la estrategia de desarrollo turístico en el marco de la iniciativa regional NEPAD.
- c) Formación de cuadros en el sector, especialmente en los ámbitos de planificación de circuitos y gestión de servicios de restauración y hostelería.

— Apoyo a la microempresa

En este ámbito, se pueden potenciar las siguientes acciones:

- a) Iniciativas de microempresa en sectores productivos y de servicios, especialmente aquellas iniciativas lideradas por mujeres.
- b) Microfinanzas: continuar con el esfuerzo de identificación de actuaciones en África Subsahariana y potenciar, dentro del marco del Fondo de Concesión de Microcréditos, las líneas de actuación dirigidas hacia:
 - Cooperación Técnica: apoyo técnico no reembolsable a las entidades que, de acuerdo a los Planes Estratégicos País, se identifiquen como potenciales contrapartes.
 - Esquemas de coordinación regional con otras cooperaciones multilaterales y bilaterales que trabajen en el área, con el fin de lograr mayor eficiencia en las actuaciones, en un entorno especialmente dificultoso.

- c) Diseño de acciones de formación especializadas en este sector a través del Programa de Seminarios Avanzados, como mecanismos de intercambio y puesta en común de experiencias microempresariales.

- Medio ambiente

En un primer momento, la sostenibilidad medioambiental se integrará transversalmente en el resto de los sectores de actuación, especialmente en aquellos relacionados con el acceso al agua potable y a la salud. Sin embargo, más adelante se valorará la posibilidad de participar en programas dirigidos al uso de energías renovables.

- Ayuda humanitaria

En este ámbito, siempre que la situación en el continente requiera una acción humanitaria, se trabajará en la coordinación y la armonización de todas las acciones de los distintos actores. La AECI actuará como plataforma para que ONGD, servicios de emergencias, administraciones autonómicas y locales y, en general, toda forma de organización civil, puedan participar de un modo ordenado en la concepción o ejecución de las diversas formas de ayuda humanitaria, con el objetivo además de consensuar un plan de actuación, contando con el seguimiento y la cobertura política e institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el apoyo logístico del Ministerio de Defensa, cuando sea posible y aconsejable.

Los Principios de Buenas Prácticas de Donantes (GHDP), acuñados en Estocolmo en 2003 y asumidos por España en Ottawa en 2004, marcan la pauta a seguir por la comunidad internacional. Asimismo, se consolida en la comunidad internacional la tendencia al fortalecimiento de los medios multilaterales de ayuda humanitaria como fórmula eficiente de concentración de esfuerzos en pro de una mayor coordinación y un uso de los recursos eficaz. Por ello nuestras relaciones financieras con el Programa Mundial de Alimentos, UNICEF, ACNUR, UNRWA y FAO se están fortaleciendo

en los últimos tiempos, y especialmente con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja. Este refuerzo de la concertación con la comunidad internacional es especialmente significativo en el marco europeo, tanto en la Ayuda Humanitaria como en la Alimentaria. En el primer caso, la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Ayuda Humanitaria (ECHO), gestiona un volumen aproximado de 500 millones de euros al año.

En la esfera internacional de la ayuda alimentaria, España es miembro del Comité de Ayuda Alimentaria y como tal debe cumplir anualmente un mínimo volumen en efectivo de ayuda alimentaria, que actualmente se cifra en 3 millones de euros, cuota que se ha visto ampliamente superada en los últimos años por las aportaciones españolas en este ámbito.

Otra iniciativa en este sector es el diseño de una Estrategia en la Prevención de Catástrofes, de acuerdo con las recomendaciones de la Conferencia de Naciones Unidas de Prevención de Desastres Naturales celebrada en Kobe en enero pasado.

INSTRUMENTOS Y ACTORES DE LA COOPERACIÓN PARA ÁFRICA SUBSAHARIANA

Finalmente, en materia de instrumentos de la cooperación hay que destacar la preferencia de los bilaterales frente a los multilaterales (aunque éstos tengan también un papel importante), de los no reembolsables frente a los reembolsables (aunque el FAD social debe incrementarse en África), los nuevos instrumentos de la cooperación y los microcréditos. En este sentido, es importante que se dé una utilización de los instrumentos acorde a la realidad africana. Por ejemplo, el Programa de Microcréditos se encuentra en África con grandes carencias estructurales en el sector financiero, que debe desarrollar, pero no deja de ser un programa de ayuda reembolsable.

La cooperación española en África Subsahariana pretende apoyar la mayor eficiencia de las denominadas nuevas herramientas de cooperación, tales como el apoyo presupuestario (sectorial o directo), los enfoques sectoriales (*Sector Wide Approaches* —SWAPs—) y las contribuciones a Fondos sectoriales de donantes.

El ejemplo de Mozambique en la utilización de nuevos instrumentos, como el apoyo programático, nos invita a reflexiones tales como la determinación del tipo de condicionalidad que España quiere ver incluido en el marco de evaluación conjunta; el sistema que utilizará para sus desembolsos; el grado de armonización con los demás miembros del Grupo de Apoyo Presupuestario (misiones y evaluaciones conjuntas y división del trabajo); así como nuestra disposición de cara a la creciente solicitud del país receptor para alterar la actual distribución de la AOD de forma que, en el medio plazo, la contribución directa al presupuesto pase a representar el 60% de los recursos.

Asimismo, también la política de becas debe aportar un elemento de inversión en las relaciones con los países africanos para el medio y largo plazo.

Por último, se ha puesto en marcha la Casa África, que tiene su sede en Canarias, como foro permanente de encuentro y discusión sobre el continente y como una institución al servicio de la cooperación al desarrollo y al acercamiento cultural entre la región y España.

Por otra parte, la pluralidad de actores es una característica de nuestra cooperación y muy especialmente la presencia de una notable cooperación descentralizada. Para la obtención de la deseada armonización desempeñará un papel decisivo el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, así como la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y sus dos subcomisiones, autonómica y local. También los programas regionales, como VITA, están demostrando ser un gran instrumento para asegurar una buena coordinación y respetar el protagonismo de los diferentes actores.

Además, la dinámica de financiación de las ONGD deberá definirse desde las siguientes perspectivas, tal como indica el Plan Director: la exigencia progresiva de calidad en las intervenciones, la promoción de la creación y del fortalecimiento de la sociedad civil local, la complementariedad y la armonización con otras actuaciones de la cooperación española, el principio de la colaboración entre las ONGD y la cooperación española que conduce a la corresponsabilidad de ambas.

La financiación de las ONGD está vinculada a la aplicación del principio de coherencia con los principios, objetivos y prioridades de la cooperación española en África Subsahariana y, en especial, el objetivo de lucha contra la pobreza y de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

CONCLUSIÓN

El desafío que tiene por delante la cooperación española, todos sus actores, ante África Subsahariana es inmenso; pero es ilusionante y servirá de verdadera piedra de toque para valorar los avances reales y la consistencia del nuevo compromiso de España en materia de lucha contra la pobreza. Todos debemos asumir este desafío y disfrutar de esta ilusión de poder hacer realidad, por fin, un proyecto ambicioso de cooperación española para el desarrollo verdaderamente moderno, comprometido, solidario y eficaz. El tiempo nos dará la razón, a todas y todos, con esta apuesta por África.

13. LA NUEVA VISIÓN CANARIA SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON ÁFRICA SUBSAHARIANA

LUIS PADILLA *

ÁFRICA COMO UNA PRIORIDAD EN LA AGENDA DEL GOBIERNO DE CANARIAS

No es la ocasión para entrar a detallar la importante relación que el Archipiélago ha mantenido con el continente africano a lo largo de la historia, tradicionalmente basada en el comercio y la pesca, ni redescubrir que sólo nos separan 98 kilómetros desde el Faro de la Entallada en Fuerteventura al fortín que daba protección a las instalaciones comerciales de Mac Kenzie en Tarfaya, más conocida por ser una escala importante de la Compañía Aerpostal en la que pilotaba Saint-Exupéry. Pero sí es la de subrayar que es precisamente esa relación de proximidad geográfica la que marca una prioridad para el Gobierno de Canarias.

Desde el momento en que se han alcanzado unos niveles de desarrollo político, económico, social y cultural en el archipiélago canario, en la media del conjunto nacional, es cuando el ejecutivo autonómico crea en noviembre de 1998 la Dirección General de Relaciones con África (DGRA). Esta Dirección tiene como misión principal impulsar acciones de cooperación al desarrollo con los países vecinos, pero también se le encarga a este departamento llenar el «hueco» en el ámbito de la Comunidad Autónoma para reforzar y dar continuidad a las relaciones institucionales y profundizar en el

* Secretario General de Casa África. Luis Padilla ha sido Director General de Relaciones con África del Gobierno de Canarias hasta el pasado 5 de junio de 2007.

conocimiento de la evolución política, económica y social de los países vecinos. En definitiva, impulsar y canalizar relaciones desde puntos de vista diferentes y complementarios como son los económicos, los culturales, los de cooperación al desarrollo, los de comunicación, los de fomento de encuentros y conocimiento de nuestros vecinos.

Afortunadamente, otras instituciones canarias, principalmente las Cámaras de Comercio y también la empresa autonómica PRO-EXCA, ya habían iniciado en estos últimos años una política de promoción de exportaciones, quizás como reacción al descalabro del comercio con el Sáhara (1975) y también buscando alternativas al progresivo desmantelamiento del tradicional sector de la pesca. Estas iniciativas progresivamente han ido evolucionando hacia una política de internacionalización que paulatinamente y con dificultades va contribuyendo a la implantación de empresas y de actividades de servicio en los países vecinos.

Valgan los ejemplos de éxitos más relevantes de esta política de internacionalización en los últimos tres años, como es el caso de BINTER en las comunicaciones aéreas (hoy vuela directo a Nouakchott y Marrakech, en breve lo hará a Agadir y a Nouadhibou, y también a corto plazo se prevé a Praia, en Cabo Verde), de LINEAS ARMAS en las conexiones marítimas (opera en el mercado interior de Cabo Verde y en breve comunicará Tarfaya con Puerto del Rosario, Fuerteventura), de los grupos empresariales SATOCAN/LOPESAN (adjudicatarios junto al grupo americano Colony Capital de un proyecto en Taghazout, Agadir, de 20.000 camas turísticas) o del grupo CABOCAN, impulsor y promotor del desarrollo turístico en la isla de Sal, Cabo Verde.

Éstas y otras muchas iniciativas empresariales han tenido el apoyo y el acompañamiento de las instituciones de la comunidad autónoma y también del conjunto de las Administraciones del Estado, especialmente del ICEX, que contribuyen y se interesan de forma creciente, principalmente porque iniciativas como éstas contribuyen directamente a crear empleo y riqueza en nuestros vecinos.

Afortunadamente han pasado las épocas, que las hubo, en la que acreditados representantes de nuestro Gobierno en los países vecinos nos preguntaban qué interés teníamos en promover que

nuestras empresas fueran a África. Incluso algunas opiniones de peso en Canarias criticaban abiertamente las primeras iniciativas en favorecer los intercambios con los países vecinos, por el temor a la deslocalización y a la desinversión o a la evasión de beneficios.... No siempre se apoyó, desde las Instituciones del Gobierno Central, la política de internacionalización de nuestras empresas en África. Sin embargo, la importancia de que nuestras empresas se internacionalicen, además de ser una muestra de competitividad, responde a una necesidad de expansión por lo limitado de nuestro espacio físico, pero también a la necesidad de contribuir a generar desarrollo y empleo en nuestro entorno.

A estas instituciones que tienen un marcado carácter de promoción empresarial, y desde un enfoque que pone el énfasis en la inversión extranjera directa como el principal motor del crecimiento (pues ésta ha sido la experiencia canaria), se ha unido la Dirección de África. Esta Dirección, además de impulsar las relaciones económicas, trabaja por consolidar una política de cooperación al desarrollo complementaria a la de internacionalización y que destaca por poner el acento en la cobertura de las necesidades sociales básicas de la población. Por otra parte, la Dirección también se ha centrado en reforzar lazos de confianza y de cooperación con los gobiernos e instituciones de los países vecinos, siempre en coordinación con nuestras embajadas, consulados, oficinas técnicas de cooperación y oficinas comerciales.

Todas estas acciones que se han ido multiplicando y consolidando se han desarrollado en coordinación con el Estado y con un respeto a la unidad de acción en el exterior, pero teniendo en cuenta que hay muchos aspectos que la geografía condiciona y establece prioridades diferentes.

Una comunidad autónoma como la canaria, tan próxima a África, ha de tener más en cuenta que otras regiones españolas variables como la seguridad, la estabilidad, la inmigración, la delimitación de espacios marítimos, las comunicaciones, las oportunidades de internacionalización, las políticas de cooperación al desarrollo, etc. y trabajar impulsando las iniciativas correspondientes. Pero también tiene que jugar un papel sensibilizando a los órganos de la administración del Estado competentes en el desarrollo de la políti-

ca exterior, en este caso de España, o de la UE o del Banco Mundial o de cuantas instituciones puedan contribuir al desarrollo de nuestros vecinos y en definitiva a consolidar un espacio de estabilidad, de paz y de progreso en nuestro entorno.

Desde este punto de vista, es la DGRA la que coordina la gestión de las relaciones en materia de acción exterior entre los gobiernos africanos y el gobierno de Canarias en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y de acuerdo con las líneas generales aprobadas por el ejecutivo canario (Comisionado de Acción Exterior y la Presidencia del Gobierno). Este apoyo se extiende también a todas las Consejerías e instituciones que desarrollan acciones donde participen gobiernos e instituciones de África.

Corresponde también a la DGRA el análisis de la información política, social y económica y su difusión entre los agentes económicos y sociales para orientar las actuaciones en el continente africano. En este sentido, junto a las Cámaras de Comercio y de PROEXCA, se ha creado un portal de información sobre África, www.africainfomarket.es, que recientemente ha sido premiado por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y que se estructura en los apartados de empresa, cooperación y cultura.

En los últimos años se han consolidado las relaciones con los países de nuestro entorno, con visitas oficiales en los dos sentidos, llegando a considerar al archipiélago canario como punto focal de la política exterior para África Subsahariana. Sobre todo porque es en Canarias donde, en estos últimos años, se han celebrado las reuniones de embajadores de España en el continente africano y se trazan los criterios de la política exterior de España para África Subsahariana, abordando las distintas líneas a seguir en la cooperación al desarrollo, la inmigración, las relaciones consulares y los aspectos económicos con estos países.

La última ocasión fue en mayo de 2005, en el marco del IV Seminario sobre el Desarrollo de África Subsahariana, donde se realizó un análisis sobre los problemas y prioridades esenciales de desarrollo del continente africano. Los principales temas se centraron en la nueva política de cooperación española, profundizando en cuestiones como la perspectiva de género, los conflictos, las crisis humanitarias y la prioridad política internacional de África.

Durante este evento se anunció oficialmente la creación de la Casa África en Canarias y, tras este anuncio y diversos encuentros al más alto nivel, el 26 de junio de 2006 el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Presidente del Gobierno de Canarias, los Presidentes de los Cabildos de Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote y Tenerife, además de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, firmaron el acta de constitución del Consorcio Casa África.

Otro aspecto a destacar es la participación activa de la DGRA en las Comisiones Mixtas que celebra España con los países terceros, prioritarios para Canarias, especialmente con Marruecos, Mauritania y Cabo Verde.

En cuanto a otras comisiones, hay que destacar la participación en los grupos de trabajo España-Marruecos sobre delimitación de espacios marítimos en la fachada atlántica y en el grupo permanente sobre inmigración. Además, el Presidente del Gobierno de Canarias participó en la VII Reunión de Alto Nivel (RAN) Hispano Marroquí, junto al Presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, en la última RAN, la VIII celebrada en marzo de 2007 en Rabat, las comunidades autónomas no fueron invitadas a pesar de haber manifestado su interés en participar, y a pesar de que muchos de los temas abordados tienen una repercusión directa y especial tanto en Canarias como en Andalucía.

Canarias ha formalizado «Memorandos de Entendimiento» y convenios de cooperación con tres de los cuatro países prioritarios para la cooperación canaria (Marruecos, Senegal y Cabo Verde). Además, participa activamente en la definición de las políticas de cooperación junto a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y en la gestión de proyectos conjuntamente con la AECI. La comunidad autónoma tiene firmados planes operativos con esta institución desde el año 2001, para financiar proyectos de cooperación concretos de forma conjunta en Mauritania y en Cabo Verde.

Dada la posición de Canarias y los importantes flujos de inmigración irregular, se ha creado una Comisión Canarias-Estado sobre inmigración que ha elaborado planes con iniciativas importantes, sin embargo, una vez que la inmigración irregular se ha controlado

con Marruecos, y se ha desplazado hacia el Sur, estas mesas de coordinación no han tenido la continuidad necesaria.

Por otra parte, el Gobierno de Canarias fue la única comunidad con representación directa en la delegación española que asistió a la Cumbre Euro-Africana sobre Migración y Desarrollo, celebrada en Rabat, que tenía por objetivo contribuir a impulsar la acción conjunta de la UE y África para el control de los flujos migratorios.

Canarias, en estos años, ha querido también estar presente en algunas de las grandes iniciativas europeas con el continente africano, como, por ejemplo, en la cumbre del Décimo Aniversario del Proceso de Barcelona.

Con la UE se ha trabajado en establecer una estrategia de desarrollo a favor de las Regiones Ultra Periféricas, en la que se presta especial importancia a la integración de estas regiones, en sus respectivos entornos geográficos a través de una cooperación más estrecha con los países terceros vecinos. De hecho, con el fin de impulsar las políticas europeas de cooperación, el Comisario Europeo de Ayuda Humanitaria y Cooperación de la UE, Louis Michel, trasladó al Presidente del Gobierno de Canarias en mayo de 2006 su compromiso de concretar un proyecto piloto, *un cas école* de cooperación descentralizada entre Canarias y los países de su entorno.

Asimismo, durante este periodo Canarias ha mantenido una relación al más alto nivel con los países de su entorno propiciando visitas institucionales en ambos sentidos de las que destacamos las siguientes. El Presidente del Gobierno de Canarias visitó oficialmente Marruecos en abril de 2004, y a partir de entonces se han multiplicado las visitas en uno y otro sentido, como, por ejemplo, las del Ministro de Cultura, presidiendo las jornadas culturales de Marruecos en Canarias o la del Ministro de Energía y Minas, que mantuvo encuentros empresariales y firmó un Convenio con la Consejería de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías. Igualmente se han celebrado reuniones y conferencias con el Ministro de Comercio Exterior, el Ministro de Justicia, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Embajador de Marruecos, etc. Los contactos también se han multiplicado a nivel municipal y regional: múltiples han sido las ocasiones en las que se ha recibido al Alcalde de Agadir o al Presidente de la región Souss Massa Drâa,

al frente de una de las más relevantes delegaciones empresariales que han visitado Canarias.

Además de las visitas del Presidente del Gobierno comentadas anteriormente, Adán Martín volvió a Marruecos en el verano de 2005 presidiendo una importante delegación con diputados, empresarios, miembros del Gobierno y representantes del mundo cultural, con motivo de la celebración de Moussem de Tan Tan. Asimismo han mantenido importantes reuniones de trabajo el Consejero de Industria, Comercio y Nuevas Tecnologías, Luis Soria, los Viceconsejeros de Educación y de Cultura, Fernando Hernández Guach y Dulce Xerach, así como la Viceconsejera de Turismo, Pilar Parejo.

Sin embargo, es desde el área de Economía desde donde se ha dado un importante avance, liderado por el entonces Consejero, José Carlos Mauricio. Se han impulsado relaciones de confianza y de partenariado a nivel político y a nivel económico con varios encuentros empresariales, que han tenido resultados muy positivos, además de las acciones en cooperación, que como se verá posteriormente también se han impulsado paralelamente.

Con Mauritania siempre se han mantenido unas excelentes relaciones que se han visto reforzadas por la visita del Presidente del Gobierno de Canarias en enero de 2007, ofreciendo un mensaje de claro apoyo al proceso de transición democrática de este país. Además de revisar los proyectos de cooperación, Mauritania es el primer destinatario de cooperación al desarrollo de Canarias, también se abordaron otros temas como la inmigración, las iniciativas de gran vecindad, la cultura, etc. Previamente el Consejero de Economía y Hacienda, junto con la DGRA, había impulsado relaciones de vecindad y de partenariado económico, presidiendo delegaciones empresariales e institucionales, acompañado también por otros miembros del Gobierno canario.

Por otra parte, el Gobierno de Canarias estuvo representado como una de las comunidades autónomas más activas en cooperación con este país en la visita realizada por SM la Reina Sofía en el marco de su gira por el Magreb, a la que asistió la Vicepresidenta del Gobierno de Canarias, María del Mar Julios.

Senegal también es otro país prioritario para Canarias, y en julio de 2006 el Presidente del Gobierno de Canarias viajó a Senegal con

una delegación política, con el objeto de reforzar la cooperación en materia de inmigración y visitar los distintos proyectos de cooperación que el Gobierno de Canarias ha impulsado en los últimos cinco años. El presidente mantuvo encuentros al más alto nivel, destacando especialmente la reunión de trabajo con el presidente Wade.

También desde la Consejería de Economía, de PROEXCA y desde las Cámaras de Comercio se tiene en todos estos países una actividad de promoción empresarial permanente a lo largo del año. De hecho se cuenta con oficinas en Marruecos, en Senegal y en Cabo Verde gestionadas por PROEXCA y las Cámaras de Comercio Canarias, donde anualmente se envían recién licenciados con una beca, promoviendo de esta manera también el conocimiento por parte de los jóvenes canarios de la realidad cercana al archipiélago.

Hasta el año 2005 con Cabo Verde se cerraba la lista de países prioritarios, a partir de entonces se ha ampliado a Malí, Guinea Bisau y Gambia. El Primer Ministro de la república de Cabo Verde visitó Canarias en su mandato anterior, junto a una importante delegación cultural y empresarial, y desde entonces las delegaciones oficiales, culturales y empresariales en uno u otro sentido son muy frecuentes.

Por otra parte es de destacar que el Presidente del Gobierno de Canarias también ha visitado oficialmente Cabo Verde en tres ocasiones, la primera a final del año 2000, la segunda en julio de 2005 con motivo de los actos de conmemoración del 30 aniversario de la independencia de ese país, y la última en septiembre de 2006. Durante esta última se desplazó con una delegación institucional con el objeto de reforzar la cooperación con Cabo Verde y realizar distintos encuentros y reuniones de trabajo con las autoridades de dicho país, entre las que destacan el Presidente y el Primer Ministro.

También el Gobierno de Canarias, a través de la DGRA, estuvo representado como la Comunidad Autónoma más activa en cooperación con este país en la visita realizada por SM la Reina Sofía, el año pasado. En Cabo Verde, el Consejero de Educación y posteriormente de Presidencia, José Miguel Ruano, ha impulsado y trabajado también las relaciones institucionales y de cooperación, que ha liderado el propio Presidente del Gobierno canario.

LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DEL GOBIERNO DE CANARIAS: UN BREVE BALANCE

Éste es el área de mayor gestión de la DGRA, planificando y ejecutando los recursos económicos previstos en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias para la cooperación internacional y es, por tanto, la faceta más visible de su actividad.

La DGRA nace con una función principal que es la de elaborar los proyectos y propuestas en los que se establecen los criterios y prioridades que deben regir las ayudas de cooperación al desarrollo de Canarias, gestionar las convocatorias públicas de ayudas y subvenciones para la cooperación al desarrollo y canalizar los recursos externos para los países definidos como prioritarios en el Plan Director de Cooperación Canaria.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) canaria ha experimentado en los últimos años un importante incremento, tanto en el número de proyectos como en el importe destinado a su financiación. En 1995 se financiaron 34 proyectos con un presupuesto de 3 millones de euros mientras que en 2006 se han financiado casi 100 proyectos con un presupuesto de 13,4 millones de euros.

En el año 2007 la AOD canaria ha continuado esta corriente ascendente, con un presupuesto de 17,3 millones de euros, de los que un 60% (10,3 millones €), se destinarán a África. El 40% restante (7 millones €) se dirigirá a América Latina. Tomando como referencia 1999, el presupuesto de la CC AA en el período 2000-2007 ha crecido un 91,4%, mientras que la AOD lo ha hecho a una tasa de 441%.

En cuanto a la distribución geográfica, es necesario señalar que progresivamente se ha ido desplazando la prioridad en cuanto a recursos y número de proyectos hacia el continente africano. Por ejemplo, en 1999 el 40% de la AOD se destinaba a África, mientras que ya en 2006 supuso el 53% y en 2007 África absorbe el 60% de los recursos previstos por la comunidad autónoma para cooperación internacional al desarrollo.

También se han concentrado las acciones en un número determinado de países, prácticamente el 80% de los proyectos se han fi-

nanciado en los países prioritarios: Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Como ya se ha afirmado, a partir de 2005 se han incluido como países prioritarios a Gambia, Malí y Guinea Bissau, donde progresivamente se van financiando proyectos de cooperación.

Todo esto pone de manifiesto que Canarias es claramente una de las comunidades españolas que más recursos propios destina a la cooperación con África. A esta labor y a estos recursos habría que añadir los que gestiona la comunidad autónoma y que han sido fruto de la labor de sensibilización con AECI a través de los planes operativos y los más relevantes a través de iniciativas comunitarias.

Efectivamente el programa de iniciativa comunitaria Canarias INTERREG III B 2000-2006 constituye una apuesta por la cooperación transnacional para el desarrollo integrado de las regiones de Azores, Madeira y Canarias y de las mismas con los terceros países de su entorno geográfico, pero no porque estuviera previsto, sino por la insistencia del Gobierno de Canarias ante la Comisión de la UE en resaltar la importancia de utilizar este programa para reforzar los vínculos y la cooperación con nuestros vecinos.

Durante las cuatro convocatorias del programa, desde que comenzó su andadura en el año 2002, han sido múltiples los proyectos presentados entre operadores de las tres regiones ultraperiféricas del programa y países terceros africanos y latinoamericanos. Ha sido un gran dinamizador de acciones de cooperación en ámbitos diversos aportando el músculo financiero que Canarias necesitaba.

En el marco del PIC INTERREG III B (Azores, Madeira, Canarias) se han aprobado 212 proyectos, 57 de los cuales han tenido una participación de un país tercero. El que más ha participado ha sido Cabo Verde, que lo ha hecho en más de 40 proyectos, Marruecos en 11 y Senegal en 4. Todo ello ha consolidado una red de cooperación que supone una base importante para el futuro.

Como ejemplos de estos proyectos, pueden mencionarse la formación de alumnos en las escuelas de comercio (ESCOEX) y de hostelería y turismo (HECANSA), en total más de 40 alumnos que han o están completando su formación en Canarias por un período de 3 o 4 años; o la formación de postgraduados de Marruecos, Senegal y Cabo Verde donde también más de 40 licenciados se han

beneficiado de un programa de postgrado de dos años de duración en las universidades canarias. Son programas que han dado mucha satisfacción sobre todo por la calidad de los alumnos y por su aprovechamiento, que sin duda reforzará las capacidades humanas y por lo tanto del desarrollo de estos países.

Marruecos también ha participado en el programa INTERREG III B, en 11 proyectos por valor de 2,35 millones de euros que han supuesto una gran contribución. Como ejemplos baste mencionar la formación en español a través del sistema ECCA, donde son más de 1.000 los profesionales que han tenido acceso al conocimiento más que aceptable de nuestra lengua o de la formación profesional ocupacional desarrollada en coordinación con las autoridades marroquíes en ámbitos como la animación turística, la cocina, la carpintería, la electricidad, etc. Este tipo de iniciativas también se han desarrollado en Cabo Verde siguiendo el mismo sistema, desplazando profesores y empezando por la formación directa y la de formadores con períodos cortos en Canarias. Otro ejemplo es el proyecto del frente marítimo de Agadir, que por su calidad, identidad y originalidad fue presentado a SM Mohamed VI, a requerimiento de las autoridades de Marruecos, y que en la actualidad está en ejecución.

Hubiera sido correcto metodológicamente añadir todos los euros de INTERREG III B directamente al balance de la cooperación canaria, y sin duda no sólo seríamos la primera comunidad autónoma en cooperación en Mauritania, Senegal y Cabo Verde, sino también, por ejemplo, en Cabo Verde superaría a la del conjunto del Estado. Pero este capítulo se ha limitado a presentar sólo el balance con los recursos propios. Así, en la Memoria 2005-2006, disponible en www.africainfomarket.es, se recogen todos los proyectos de cooperación ejecutados y la iniciativa INTERREG III B en un capítulo aparte, ya que muchos proyectos no se pueden imputar exclusivamente a un país, otros están ejecutados principalmente en Canarias y/o en Azores y/o en Madeira.

La conclusión es que es una iniciativa que ha permitido madurar en la relación con los vecinos de Canarias y que tendrá su continuidad en la Iniciativa de Gran Vecindad y en el Programa de Vecindad.

Por países y sin ánimo de ser exhaustivos, en Mauritania, Canarias ha pasado de destinar 236.276 euros en 1999 a 1 millón de euros en 2005 y prácticamente lo mismo en 2006. Tradicionalmente los sectores en los que la cooperación canaria ha trabajado en este país son: la salud, el agua y la alfabetización de adultos a través de radio ECCA. En estos momentos son más de 6.000 las mujeres que están siendo alfabetizadas en árabe en un ambicioso programa cofinanciado con la AECI. En 2006 más de 15 proyectos se estaban ejecutando con financiación canaria y mayoritariamente (76,3%) orientados a mejorar las condiciones sociales básicas de la población.

Con Marruecos no empezó la cooperación directa desde Canarias hasta el año 2001 y destacan varios proyectos INTERREG III B, como el señalado del frente marítimo de Agadir o el de formación de español o el de postgrado en universidades canarias. Desde entonces no menos de 500.000 € han sido destinados a la cooperación, especialmente con la región de Souss Massa Drâ. Hoy el proyecto sin duda de mayor relevancia es la conexión marítima Tarfaya-Puerto del Rosario, que impulsará las relaciones con la región sur de Marruecos.

En Senegal la cooperación canaria también se ha ido concentrando en algunos sectores como los microcréditos y los proyectos orientados a mejorar las condiciones de la mujer (salud y desarrollo rural). Además se ha apostado por trabajar en contribuir al desarrollo turístico sostenible en determinadas zonas de ese país como en Saint Louis y en el Delta del Saloum. En estos proyectos es relevante el papel de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Desde el 2005 se ha reforzado la presencia en Malí, Gambia y en Guinea Bissau, donde, por ejemplo, se está trabajando junto a Cabo Verde para extrapolar la exitosa experiencia de radio educativa que se ha tenido en ese archipiélago. En Cabo Verde, acaba de culminar el proceso de transferencia de metodología dejando a más de 400 tutores y profesores formados, más de 13.000 alumnos que han recibido algún tipo de formación profesional en estos cuatro años de vida del que puede considerarse el proyecto más exitoso de los que la cooperación canaria ha desarrollado en África, desde la creación de la DGRA. Lo que es más importante se ha construido de manera conjunta un «producto educativo» autosostenible y exportable.

En Cabo Verde también se trabaja en muchos otros ámbitos (educación, desalinización, pesca, formación profesional, salud, medioambiente, etc.) y es el único país donde se hace apoyo presupuestario directo con la Asociación de Municipios de Cabo Verde, en el área de fortalecimiento municipal, «exportando» las experiencias de municipios canarios a los de Cabo Verde, en cuanto prestación de servicios a los ciudadanos.

En cuanto a la ayuda humanitaria, tratando de dar respuesta al acuerdo del Parlamento de Canarias, se ha prestado ayuda a la población saharauí, y de forma creciente se atienden, en coordinación con la AECI, peticiones de ayuda ante catástrofes naturales, como el terremoto de Alhucemas en Marruecos, la plaga de langosta (y hambrunas) en Mauritania y Malí o el tsunami en el sudeste asiático.

En este sentido y atendiendo a la política de deslocalización que están llevando las grandes agencias internacionales de ayuda humanitaria, consistente en acercar los centros logísticos a las áreas de mayor propensión a que se produzca una crisis humanitaria, la DGRA ha creado con el apoyo de la Autoridad Portuaria de Las Palmas, un centro logístico de ayuda humanitaria, que gestionado por Cruz Roja Española, pretende ser un punto de referencia para la zona, especializándose en consolidar una unidad de respuesta inmediata (ERU), en su modalidad logística. Dicho centro ya ha jugado un papel relevante frente a las crisis migratorias de los últimos tiempos.

Desde el punto de la sensibilización y la formación, también ha habido múltiples seminarios, cursos, edición de libros, etc. Todas estas iniciativas están disponibles detalladamente también en la memoria señalada y de la que destacaría el curso de expertos en microcréditos, con el objetivo de consolidar un núcleo de profesionales en Canarias que pueda dar servicios en la región y contribuir a la puesta marcha de nuevas iniciativas o fondos, dar formación, seguimiento, etc. no sólo a proyectos canarios sino también a otras iniciativas financiadas por otras instituciones. En definitiva, que se aproveche la renta de situación de Canarias.

Otra iniciativa a destacar, impulsada el año pasado, también en colaboración con la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC), es el Master de Cooperación. Si realmente se quiere

apostar por que Canarias sea un centro de referencia, es necesario mejorar la cualificación de todos los actores. En este sentido es importante señalar que desde hace tres años se han enviado a jóvenes licenciados a las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de los países vecinos, en períodos de un año, con excelentes resultados. De esta manera se está creando una creciente «cantera» de gente joven con experiencia sobre el terreno que ha aportado mucho.

En resumen, Canarias es en estos años de las primeras comunidades autónomas españolas en cooperar con África. Más de la mitad de los recursos propios de cooperación en Canarias se destinan a África, se ha pasado del 0,07% del presupuesto de la Comunidad en 1998 al 0,26% en 2007 y el objetivo definido es llegar al 0,5% en 2011. Además están todos los recursos del programa INTERRREG III B ya comentados.

ALGUNAS LÍNEAS DE TRABAJO PARA EL FUTURO

África cada vez ocupará un mayor espacio en la agenda del Gobierno de Canarias y ello no sólo por la cercanía geográfica sino también por las diferencias de renta tan grandes existentes entre espacios tan próximos.

Este mayor trabajo se debe articular desde la doble vertiente: empresarial y de cooperación. Es fundamental crecer en cooperación pero es quizás más relevante dar apoyo a la generación de riqueza a través de la actividad empresarial, como principal motor del desarrollo, promoviendo el partenariado y la implantación de empresas canarias en África. Asimismo es necesario mejorar las comunicaciones, facilitar la circulación de los hombres y mujeres de negocios, de los altos funcionarios, de la gente de la cultura, etc.

Las organizaciones que apoyan a los empresarios en sus procesos de internacionalización, PROEXCA, las Cámaras de Comercio y el ICEX, deberán dar un mayor apoyo en lo que son las licitaciones internacionales e incluso trabajar para atraer a las consultoras europeas que mayor éxito tienen en la adjudicación de los contratos del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para que se instalen en Canarias.

Además de la cercanía y del interés de las autoridades en constituirse como plataforma de cooperación y de negocios con África, están los diferentes instrumentos de atracción con los que cuenta el archipiélago: la zona espacial canaria (ZEC), espacio de baja tributación pensado especialmente para operar en terceros países y también el atractivo régimen económico y fiscal (REF) que exonera de la tributación sobre beneficios a las empresas que tengan sede en Canarias, siempre que reinviertan sus beneficios en activos fijos nuevos o en empresas nuevas. Asimismo, si de verdad se quiere que las empresas tengan mayor presencia, se requiere la apertura de oficinas de representación de la banca y de las cajas de ahorro, pues hay muchas oportunidades que no se materializan porque no hay una presencia en este sector, no hay información para cubrir riesgos, etcétera.

Los países cercanos ofrecen cada vez más estabilidad y más oportunidades y además de continuar trabajando en mejorar el principal sector de la economía canaria, el sector turístico, debe darse el salto a África.

Marruecos avanza como un destino turístico importante con más de 6,5 millones de turistas al año y con un objetivo cada vez más creíble de llegar a los 10 millones en el 2010. Desde Canarias debe contribuirse a ese desarrollo. Como decía algún empresario: «somos invitados de honor a una fiesta, pero si no vamos, la fiesta de todas maneras se va a celebrar».

Canarias tiene experiencia y conocimientos que aportar, empresas que necesitan nuevos mercados y con la nueva línea Tarfaya-Fuerteventura, los empresarios del mueble, de la electricidad, del plástico, los expertos en plantas desalinizadores, en mantenimiento, las constructoras, los acuicultores, etc. podrán desplazarse y volver al día siguiente o combinar con el vuelo de BINTER a Agadir o a El Aiún.

Mauritania, además de dar un ejemplo de transición democrática, presenta también un futuro más prometedor. A la riqueza de su caladero y de sus minas de hierro, añade una producción petrolífera en expansión y de otras materias primas que, si son gestionadas con transparencia y con eficacia, van a posibilitar un crecimiento económico muy positivo en ese país. Canarias no debe ser ajeno a

ese desarrollo, tradicionalmente Mauritania ha tenido las centrales de compra en Canarias y su clase dirigente conoce bien Canarias: compran en Canarias, vienen de vacaciones y progresivamente consumen más servicios sanitarios en Canarias.

En Cabo Verde ha habido una progresiva implantación de los empresarios canarios, vemos cómo la estabilidad y la seguridad prima ante el tamaño del mercado. A pesar de tener peores comunicaciones marítimas y aéreas, los empresarios se van instalando progresivamente en todos los sectores. Una prioridad es mejorar las comunicaciones marítimas y sobre todo las infraestructuras portuarias en Cabo Verde, es difícil proveer a los hoteles que van abriendo en Sal y en Boa Vista sin infraestructuras portuarias mínimas.

Desde el punto de vista de la cooperación no sólo los recursos económicos crecerán sino también los recursos humanos y para gestionarlos será necesaria la puesta en marcha de una Agencia Canaria de Cooperación Internacional. Ya se han realizado algunos trabajos preliminares y lo que es evidente es que para gestionar más recursos humanos y más recursos económicos se requiere un instrumento más ágil.

La Ley de Cooperación debe ser una de las primeras en aprobarse, es un documento consensuado que está en tramitación como iniciativa del gobierno. Hay también un borrador del Plan Director 2008-2011 que se debe trabajar con los distintos sectores durante el segundo semestre de 2007 dándole audiencia al Consejo Asesor recientemente creado.

Hay tres iniciativas que van a marcar el futuro más inmediato de las relaciones de Canarias con África. En primer lugar, la puesta en marcha del programa de cooperación transnacional Canarias, Madeira y Azores, que contempla en su eje 3 la cooperación con países terceros y que tiene una ficha financiera de 30 millones de euros. En segundo lugar, la puesta en marcha del programa de Vecindad de Canarias (PV) con el sur de Marruecos, que tiene una ficha financiera de unos 32 millones de euros y, en tercer lugar, la puesta en marcha de la Iniciativa de Gran Vecindad (IGV) de Canarias con Mauritania, Senegal y Cabo Verde, iniciativa que se podrá ampliar a otros países en el futuro.

Estas tres iniciativas, más los recursos propios de cooperación al desarrollo de Canarias, más los de promoción y apoyo a la internacionalización de las Cámaras de Comercio y de PROEXCA, pueden suponer un músculo financiero muy potente para el período 2008-2013, que puede estar en torno a los 200 millones de euros para esos seis años. El esfuerzo de coordinación y de dirección única es muy importante, ya son cifras relevantes a las que se deben añadir los previstos para la Casa África y que para ese período estarán en torno a los 30 millones de euros.

Desde el punto de vista institucional es indudable que la Casa África va a jugar un papel muy importante como nuevo instrumento de la política exterior de España, que tiene como objetivo impulsar iniciativas que faciliten el conocimiento y las oportunidades de África en España y viceversa y que al tener su sede en Las Palmas de Gran Canaria va a fortalecer la posición de Canarias como plataforma de diálogo con África en el contexto español.

Es por tanto un futuro con mucho trabajo y con un norte muy claro, contribuir al desarrollo de nuestros vecinos, ya que de su mejor calidad de vida y desarrollo también depende la nuestra.

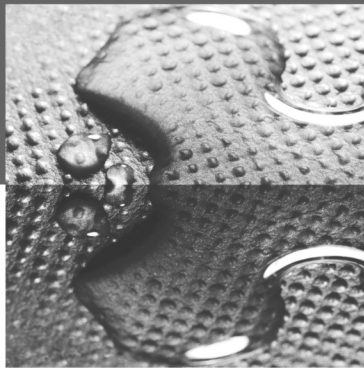
Álvaro Espina

Modernización y Estado de Bienestar en España



Álvaro Espina
(coord.)

**Estado de Bienestar
y competitividad**
La experiencia europea



Manuel Iglesia-Caruncho (coord.)

Prólogo de Miguel Ángel Moratinos
Introducción de Leire Pajín

Avances y retos de la cooperación española

Reflexiones para una década

