

¡BASTA YA! PARA UN DIAGNÓSTICO ALTERNATIVO DE LA CRISIS AFRICANA¹

CARLOS LOPES

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Introducción

ESTE TRABAJO se subdivide en cuatro partes que corresponden a los diferentes niveles del debate acerca de la crisis africana: la primera se centra en las percepciones y opiniones sobre África; la segunda aborda las realidades económicas de África tal como son en la actualidad; la tercera extrae de esas realidades los desafíos y las necesidades inscritas en la agenda continental, y la última gira en torno a la interacción entre los desafíos de los pueblos africanos y la herencia histórica de éstos.

La continuidad del trabajo radica en la preocupación del autor por presentar interpretaciones alternativas de la experiencia pasada, con el fin de dilucidar el asunto primordial de “qué ocurrió”, para así justificar la difícil situación del continente africano. Esto se logrará a través de una breve descripción de los espejos que deben tomarse en cuenta para construir cualquier alternativa de desarrollo válida para el continente africano en las esferas económica, política y cultural.

¹ Esta ponencia fue encargada por la División de Programas Regionales y Análisis de Políticas de la Oficina Regional para África del PNUD, para ser presentada en el Tercer Seminario de Economistas PNUD/RBA y fue un aporte a la discusión del primer tema de la agenda: “Desafíos y necesidades del continente africano en el decenio 1990-1999”. Los puntos de vista y opiniones expresadas en la ponencia son exclusivamente responsabilidad del autor, y no reflejan necesariamente los del PNUD. Agradecimientos especiales para el señor Arild Hauge y la señora Virginia Bregger, quienes auxiliaron en la edición y en el apoyo secretarial para la producción del documento.

La ponencia no aborda en su totalidad las implicaciones institucionales y operativas de una agenda de desarrollo alternativo para el continente africano, sino que pasa revista a algunas de las propuestas recién elaboradas, sin una selección y sin una elaboración acabada. En el capítulo final regresamos al tan criticado concepto de "desarrollo", con el objeto de poner énfasis en la necesidad de concertar discusiones y debates ulteriores en torno a tan importante tema de estudio.

La sensación de derrota de los africanos

Resulta obvio que los primeros en padecer la innegable crisis de las economías y las sociedades africanas son los propios africanos. Sin duda, la actitud inculpadora de los extranjeros respecto de la incapacidad de los africanos motiva en éstos una sensación de derrota: en los economistas, por resignarse a los modelos importados; en los políticos, por no fortalecer el proceso de forjamiento de la nación; en los militares, por no controlar la intranquilidad civil del modo que deseaban o creían apropiado; en los gobiernos, por no elevar el estándar de vida de la población; en los intelectuales, por no haber sido capaces de denunciar las coacciones que enfrentaron al intentar construir un patrón de desarrollo distinto; en la gente común, por mantener la fe en sus líderes. Ahora bien, ¿es acaso cierto que África no tiene nada que mostrar? ¿Vamos a aceptar —como lo harían algunos, sin ningún problema— que África padece una enfermedad cultural que explica la situación actual?

Para responder a estas interrogantes críticas debemos considerar las diferentes percepciones acerca del fracaso africano, la forma en que se traducen éstas en indicadores tangibles y a quién hay que atribuirle responsabilidades, en la medida de lo posible. Sólo así nos percataremos de que el llamado a un movimiento de catarsis oculta diferentes intenciones e intereses, que varían de un ángulo de visión a otro.

Percepciones cruzadas

En 1961, la Real Sociedad Africana del Reino Unido se reunió en la Universidad de Cambridge para valorar las perspectivas de desarrollo del continente africano. El tono de las ponencias era bastante positivo, pues se percibía que África estaba llamada a ser un importante actor en el escenario mundial postimperial o postcolonial. En ese entonces existía consenso para atribuirle a las élites africanas y a su búsqueda de liberación nacional un papel de primera línea. Treinta años después, cuando la misma Real Sociedad Africana se reunió en 1991 bajo la dirección de Douglas Rimmer, lo hizo para reconocer que África es, realmente, un caso perdido. Para Rimmer, el optimismo de 1961 se reveló como una imprevisión frente a lo que se encaminaba hacia el desastre, provocado por la incompetencia de los gobiernos africanos.²

Ese tono va haciéndose cada vez más vigoroso. Recientemente, un alto asesor de las políticas del Banco Mundial para la política de la región africana expresó que “los tres primeros decenios de las independencias africanas han sido un desastre económico, político y social”.³ La lógica que concluye con tal dureza se apoya en ejemplos como el de la decadencia de universidades alguna vez excelentes, de los gobiernos crónicamente abarrotados de personal y poco eficientes, de las instituciones derivadas erróneamente de modelos metropolitanos, del desplome de los precios de las materias primas y de la mala administración. La retrospectiva que presenta Landell-Mills está signada por un sesgo cultural subyacente y sigue la interpretación habitual de los conceptos dualistas que pretenden dividir a África entre lo moderno y lo tradicional. Dicho autor propugna el mejoramiento del papel de las instituciones autóctonas, y cree que para resolver los dilemas de África se necesita el involucramiento de la gente común en el proceso de desarrollo, a través de un enfoque de abajo hacia arriba.

² D. Rimmer, *Africa 30 years on: the record and the outlook after thirty years of independence*, James Currey, Heinemann, Londres, 1991.

³ Pierre Landell-Mills, “Governance, Cultural Change and Empowerment”, *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge, 30 de abril de 1992.

Afirmaciones ligeramente distintas, tales como que África está “empantanada”,⁴ o que es “un continente carente de rumbo”⁵ se utilizaron antes, aunque ese mensaje no abarca todos los años de independencia del continente africano y nunca se hizo mucho hincapié en él. El llamado al “afropesimismo” —tal como se designa actualmente a esta postura— no es nuevo como tal, pero esta vez los mensajes provienen de personalidades y grupos de interés de diferente categoría. Algunos intelectuales africanos se preguntan si África es hoy un paria del mundo, sin futuro alguno y, lo que es más difícil de aceptar, carente de un marco histórico positivo particular.

Un paria al que se le escapa de las manos la posibilidad de crecimiento positivo y significativo, al que le vuelven la espalda los inversionistas internacionales, al que la paz elude, al que abruma los conflictos civiles, al que maldice un espantoso desgobierno y que incluso ha sido lacerado por la madre naturaleza con la sequía y el sida.⁶

La autocrítica de los intelectuales africanos será ciertamente bienvenida. No es una coincidencia que Landell-Mills cite al célebre escritor africano Chinua Achebe. Uno de los personajes del libro de Achebe titulado *The Trouble with Nigeria* —publicado en 1983— decía lo siguiente acerca del país del Achebe:

Nigeria es [...] una de las naciones más desordenadas del mundo. Es uno de los más corruptos, insensibles, ineficientes sitios bajo el sol [...] Es sucio, desagradable, ruidoso, ostentoso, deshonesto y vulgar [...] Los nigerianos son lo que son, sólo porque sus líderes no son lo que deberían ser.

Semejante autocrítica puede ser, sin embargo, un arma poderosa de autodestrucción si no se la emplea con cuidado y en un contexto particular. Resulta bastante fácil señalar con

⁴ Jacques Giri, *L'Afrique en panne. Vingt-cinq ans de développement*, París, Karthala, 1986.

⁵ Andrée Fontaine, *Le Monde*, París, 12 de noviembre de 1987.

⁶ Ncube, “¿Is Sub-Saharan Africa a Pariah of the World?”, *The Financial Gazette*, Harare, 13 de mayo de 1993.

dedo acusador a los africanos, utilizando citas de esta índole como testimonio, pero los asuntos mundiales son demasiado complejos como para reducirlos a anécdotas o ecuaciones. No obstante debemos aceptar que incluso intentos más serios por pasar revista a las distintas percepciones sobre el continente africano desembocarían en resultados próximos a estos criterios que, si bien no podemos llamar conclusiones, sí pueden servir a modo de clasificaciones y terminologías.

Como se dijo en una reciente mesa redonda sobre la democracia en África subsahariana, el continente africano sigue siendo considerado como el socio enfermo del planeta.⁷ Los participantes nos recordaron que muchas partes interesadas habían propuesto varias recetas milagrosas: agricultura intensiva, iniciativas de base popular, infraestructuras, soluciones de alta tecnología, industrialización y, más recientemente, ajuste estructural y democracia. Ninguna de estas recetas parece despertar a África de su letargo. La ayuda pública para el desarrollo realmente no ha sido la respuesta al señalar a África como un caso especial que no sigue el patrón ni el cronograma y que incluso retrocede cuando se la compara con la evolución “normal” de otras sociedades.

¿Será posible que los afropesimistas nos estén preparando para una nueva solución milagrosa? ¿Estaremos en vísperas de descubrir otra nueva receta?

Un rasgo común a la mayoría de estas percepciones es la ausencia de referencias a la historia precolonial del África subsahariana, como guía para identificar e interpretar hechos sobre los valores y las actitudes africanas. Fuera de África, muchos siguen creyendo que el periodo colonial barrió con las viejas tradiciones y estableció los cimientos de las nuevas. La evidencia empírica nos demuestra actualmente que aunque lo primero pudiera ser cierto, lo segundo está lejos de la realidad. Lo que el periodo colonial hizo fue crear un vacío institucional, no establecer los cimientos para la integración de África al mundo “moderno”.

⁷ ECDPM, *Democratisation en Afrique sub-Saharienne: A la Recherche de'un Renouveau Institutionnel*, ECDPM, Maastricht, 1992.

Los teóricos del desarrollo perciben el periodo colonial como el factor que condujo a establecer los pilares de la civilización, a institucionalizar la ley, el orden y —tal como se lee en los libros de historia— a darle el arranque al proceso histórico mismo. Los libros sobre el dominio colonial europeo presentan evidencias de que también la historia fue introducida por las administraciones que emergieron de la Conferencia de Berlín. Cualquier actitud de autodefensa por parte de los africanos se clasificaba bajo los rótulos de rebelión, apego a tradiciones arcaicas como la brujería, testimonio de salvajismo, perversión, superstición o tontería. Hay quienes consideran que la incompetencia o la inconstancia africanas son parte de las mismas tendencias, listas para socavar cualquier arreglo institucional moderno. En este sentido, la incapacidad africana siempre ha sido asociada con el periodo precolonial, cuando los benéficos cimientos de lo “moderno” aún no se habían establecido.

La búsqueda de la independencia y de la liberación nacional fue dirigida por la élite, en su mayor parte entrenada en escuelas establecidas por las potencias coloniales o radicadas en las metrópolis. Los clamores de esa élite por una nueva identidad eran genuinos, pero se basaban en supuestos que no contrariaban los mitos respecto del progreso y la modernidad. La élite deseaba fortalecer la herencia de las administraciones coloniales, en lugar de construir algo nuevo. A medida que aumentaron las contradicciones entre sus deseos y las realidades, se hizo obvio que la herencia precolonial estaba regresando otra vez, pero ahora dentro de un contexto propicio.

La desnaturalización de las nuevas instituciones por efecto de esta herencia mixta pareció darle por un instante la razón a la agenda de la administración colonial, en su clasificación de la incapacidad africana. Tanto a la élite como a sus socios externos la solución les parecía razonable: más de lo mismo. Inyecciones masivas de asesores técnicos internacionales para remplazar a los nacionales incapaces; creación de nuevas instituciones de enclave; copiar de nuevo los modelos del Norte mientras se alienan de la escena local entrenando colegas capaces de comprender los valores importados. Fue, esencialmente, más de la misma actitud que prevaleció duran-

te los tiempos coloniales. Siempre, en cuanto al orden de las cosas en los tiempos coloniales.

Cualquier radical distanciamiento de esta percepción se ve obstaculizado por el nivel de comprensión que se tiene de la historia precolonial de las sociedades africanas, así como por el trasfondo complejo y contradictorio de los estados postcoloniales. Como se señala en la mesa redonda sobre la democratización de África, existe una tendencia a referirse a sistemas conocidos, que reflejan ciertos principios de desarrollo institucional aplicados en los últimos treinta años. Las élites locales y las agencias externas de financiamiento se han inspirado en ideas preconcebidas, en los sentidos siguientes:

a) Convicción de que los sistemas heredados del colonialismo se adaptaban a las necesidades de los países africanos, y de que el problema era cómo administrarlos;

b) convicción de que era posible desarrollar capacidad administrativa a través de la transferencia tecnológica y la asistencia técnica;

c) predominio de una visión simplista del desarrollo, que asumía que todas las sociedades siguen el mismo patrón de transformación sociocultural y económica.⁸

James Grant, director ejecutivo de UNICEF, estableció muy bien el sustrato de este enfoque cuando dijo que

Dadas las numerosas interconexiones entre África y el resto del mundo (en comercio y finanzas, deuda y ayuda, historia y tecnología) nadie, por muy superficialmente informado que esté sobre los problemas, puede creer seriamente que África es una isla replegada sobre sí misma. La tragedia de África es también una vergüenza para el resto del mundo.⁹

Tal como declaró el secretario general de la ONU, Boutros-Ghali, "tenemos que rechazar los puntos de vista de quienes se inclinan a descartar a África como un caso sin esperanza". El periodo postcolonial de África inmediatamente después de la

⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁹ G.A. Cornia, R. Høven, T. Mkandawire, *Africa's Recovery in the 1990s*, Nueva York, UNICEF, 1992.

Colonia estuvo cargado de grandes expectativas; hoy en día esas esperanzas se clasifican siguiendo el modo en que los economistas monetaristas perciben la contribución de los trabajadores a la economía: una lucha entre perdedores y vencedores.

Duras realidades

Según las cifras publicadas por el Banco de Desarrollo Africano en mayo de 1993, el crecimiento real del Producto Nacional Bruto para 1991 fue de 1.9%, en lugar del pronosticado 2.6%. Esto resulta muy inferior respecto del 3.1% de crecimiento poblacional, y se tradujo en un descenso del ingreso *per cápita* otro año más. Huelga decir que esas cifras se ubican muy por debajo del índice de crecimiento promedio de la producción, equivalente a 6.2%, registrado en el conjunto de los países en desarrollo durante 1992. Según la Comisión Económica para África, en ese año el crecimiento de la producción para toda África fue de sólo 2.4%, en contraste con las expectativas previas de 3.3% o más. Esto indica que las dificultades económicas de África durante el decenio 1980-1989 siguieron siendo insuperables, al punto que todos los indicadores sociales siguieron empeorando en 1992. El agudo contraste entre estas cifras y las expectativas para el decenio 1990-1999 —cuando se anticipaban los dividendos de la paz el empuje democratizador se sentía como un complemento de las reformas económicas estructurales—, refleja el equilibrio que prevaleció entre las expectativas y las realidades, respecto de la recuperación económica durante el decenio 1980-1989.

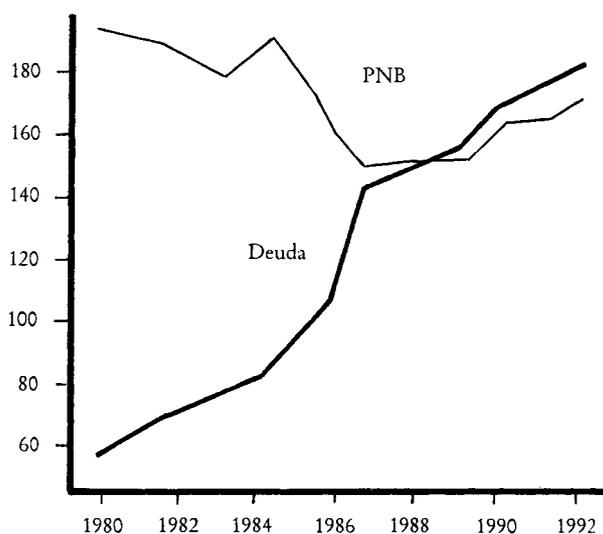
Considerar los indicadores macroeconómicos africanos podría ser útil para interpretar los diferentes factores que dan cuenta de la crisis económica actual. La gráfica 1 revela el estado crónico de ésta.

Queda claro que a fines de 1992 el PNB de África subsahariana era mucho menos importante que su deuda externa.

Estamos lejos de los primeros años de las independencias, cuando una vasta mayoría de los africanos tenía la esperanza de que el yugo colonial cesaría y que la vida sería mejor. En lugar de la expansión de la educación, un mayor acceso a la salud, mejores infraestructuras para beneficio de las ciudades

GRÁFICA 1

PNB de África subsahariana, deuda externa



Fuente: *Africa Recovery Supplement*, marzo de 1993.

y empleos para la gente en el sector formal, ahora debemos enfrentar el desvanecimiento de las esperanzas y de las expectativas, como consecuencia de traumas domésticos y exógenos.

El costo de la vida se convierte cada día en un problema mayor. Las naciones africanas recurren crecientemente a los préstamos, y las tasas de interés suben. El deterioro de los términos del intercambio reduce el valor de las exportaciones tradicionales de África. Los recortes masivos en el sector formal y el aumento del papel del sector informal cambian las estructuras del Estado africano. La infraestructura se desploja y cada vez hay menos artículos disponibles en el mercado. Las ciudades crecen demasiado. Los servicios se deterioran o desaparecen, y el desempleo asciende junto con la pobreza imponiendo su sello dominante en la vida cotidiana.

En este contexto, la deuda es sólo la parte visible de un *iceberg* que incluye la tasa de mortalidad infantil más alta del planeta: diez veces superior a la del mundo industrializado. El

12% de los niños más jóvenes del globo vive en África, pero 33% de los 40 millones de niños menores de cinco años que mueren anualmente procede de ese continente. África tendrá de cinco a diez millones de huérfanos a causa del sida en el año 2000, y dos millones de niños morirán de esa enfermedad. En 1992, 10% de los 65 millones de niños de África se incluía en la categoría —establecida por la UNICEF— de niños “en circunstancias especialmente difíciles”. La desnutrición afectará a 30% de los africanos jóvenes, lo que equivaldrá, en un momento dado, a 34 millones de niños.¹⁰

Otros indicadores sociales revelan que más de 40 millones de personas en África oriental y meridional padecen condiciones de hambruna, y que 41 millones de habitantes africanos se encuentran desarraigados, 15% como refugiados y el resto desplazados dentro de las fronteras nacionales. En lo que respecta al medio ambiente, el panorama es lúgubre, al igual que en otros sectores. La degradación del medio ambiente en África debería ocupar una alta prioridad en la lista de las preocupaciones de los políticos.

Bajo estas circunstancias, ¿qué valoración puede dársele al hecho de que el África subsahariana disponga de un PNB equivalente al de Bélgica, o que la región aporte menos del 2% al comercio internacional?¹¹

Bajo esta luz podemos comprender la importancia de un flujo anual de no menos de nueve mil millones de dólares en recursos financieros hacia el exterior destinado al pago de deudas. Como dijera —de nuevo— James Grant, el hecho de aceptar que el continente más pobre del mundo le pague semejante suma a países que son 50 o 100 veces más ricos, es algo que

debe catalogarse en escala de bajeza moral, si no, al lado del tráfico de esclavos, al menos junto a lo peor de los excesos del siglo XIX, cuando, en los albores del capitalismo, la explotación conocía pocos límites. El hecho de que esto forme parte del proceso requerido por el sistema financiero internacional tal como lo conocemos, demuestra a todas

¹⁰ Datos sobre niños de OAU/UNICEF, *Africa's Children, Africa's Future*, Nueva York, UNICEF, 1992.

¹¹ Excluyendo a Sudáfrica.

luces cuánto nos queda por delante para desarrollar códigos internacionales de comportamiento que se correspondan con los códigos nacionales.¹²

Responsabilidades en discusión

¿A quién culpar por este atolladero? ¿Acaso hay necesidad de compartir las responsabilidades por los fracasos? Antes de arriesgarnos a proponer lo que sería, en cualquier caso, una respuesta compleja, habría que mirar atrás, a la situación vivida durante el decenio 1970-1979.

Susan George dice que los primeros años de las independencias africanas fueron "vigorizadores".¹³ Al revisar el decenio de 1970-1979, el célebre Informe Berg, publicado por el Banco Mundial en 1981, decía:

El panorama no es uniformemente sombrío. Hay signos de progreso por todo el continente. Una proporción mayor de los africanos va a la escuela, y en su mayoría vive más años. Se han construido carreteras, puertos y nuevas ciudades y se han desarrollado nuevas industrias. Los empleos técnicos y administrativos antiguamente ocupados por extranjeros ahora son cubiertos por africanos.¹⁴

El informe incluso admite que el énfasis que pusieron los gobiernos africanos en la consolidación política y en la construcción de la infraestructura de base como objetivo de integración nacional, así como el desarrollo de los recursos humanos, fueron más que apropiados.

La UNICEF clasifica los dos primeros decenios de las independencias como "destacados". "La economía africana rindió relativamente bien desde el punto de vista del valor agregado durante los decenios de 1960-1969 y 1970-1979, especialmente hasta 1973, y nuevamente entre 1976 y 1978."¹⁵ Los indicadores

¹² G.A. Cornia *et al.*, *op. cit.*, XIII.

¹³ S. George, *A fate worse than debt: a radical new analysis of the Third World debt crisis*, Harmondsworth, Penguin, 1988.

¹⁴ Banco Mundial, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*, Washington, Banco Mundial, 1981.

¹⁵ G.A. Cornia *et al.*, p. 9.

como el PNB y las exportaciones se incrementaron a niveles sostenibles, si se los compara con los de otras regiones en desarrollo; la producción manufacturera creció significativamente; hubo una expansión sostenida de la educación, especialmente de la primaria, y una importante movilización de ahorros domésticos y de recursos externos; el índice de inversión subió de 14% en 1965 a 20% en 1980.

Hubo reveses de mayor envergadura, como los resultados de la agricultura y las limitaciones del sector secundario, que contribuyeron al desarrollo de algunos problemas estructurales, pero ciertamente nunca en la escala que pusieron en evidencia los indicadores del decenio 1980-1989.

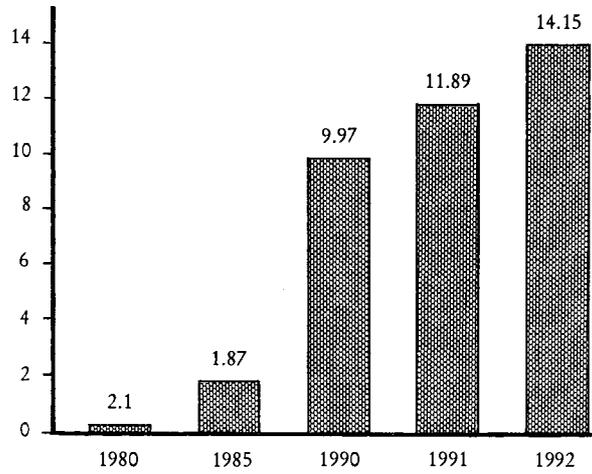
Más adelante algunos factores contribuirían a empujar a los países africanos al círculo vicioso de la deuda, en tanto que durante el decenio 1970-1979 prevalecieron las condiciones siguientes:

- a) En el mercado mundial se obtenían precios aceptables para los productos primarios.
- b) El costo de las materias primas importadas era tres o cuatro veces inferior a lo que es hoy en términos reales.
- c) Los precios del petróleo eran razonables, hasta que se produjo la primera crisis en 1974.
- d) Las tasas de interés eran bajas y con el efecto combinado de la inflación hubo incluso ocasiones en que fueron negativas, si se accedía a los préstamos a través de suscripciones.
- e) El peso de la deuda externa era muy ligero.

La angustia financiera que se desencadenó posteriormente en la región se agravó con el desplome de los ingresos por exportaciones debido a los cambios de precio en los productos, y a la acumulación de atrasos en el pago de las deudas, que saltaron de 210 millones de dólares norteamericanos a 14 150 millones de dólares en 1992. La acumulación de deudas del continente africano se aproxima ahora a los 290 mil millones de dólares, un incremento por encima de los 281 millones de dólares de 1991 según el Banco Mundial.

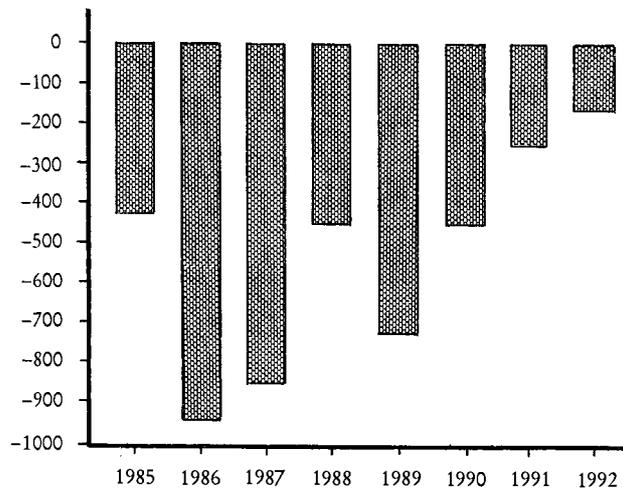
GRÁFICA 2

Atrasos crecientes del pago de la deuda en África subsahariana



GRÁFICA 3

Transferencias netas del FMI: África subsahariana



Fuente: *Africa Recovery*, vol. 6, núm. 4, 1992.

El servicio de la deuda representó más de 10.2 mil millones de dólares en 1992, y para países como Guinea-Bissau, Somalia y Sudán sobrepasó el 100% del PNB. El total del servicio de la deuda representa 32% de todas las exportaciones del África subsahariana.

Uno de los fenómenos más interesantes es el peso del servicio de la deuda multilateral, que constituye la mayor tajada de las obligaciones de la deuda de los países africanos. En 1991, los pagos a las organizaciones multilaterales representaron el equivalente de más de 36% de los ingresos por concepto de exportación para países como Uganda y Zambia. El FMI ha recibido transferencias netas de África a lo largo de más de siete años. En 1992, un estimado de 170 millones de dólares se remitió a esta institución de Bretton Woods, aunque el balance de las transferencias del Banco Mundial al Continente ahora es positivo. Esto hay que contrastarlo con una aguda reducción de los desembolsos netos del Banco Mundial, que en 1992 representaron la magra cifra de 783 millones de dólares, la que, a su vez, equivale al presupuesto del PNUD para la asistencia técnica a los países en desarrollo.

Otra característica de la deuda africana es que se le adeuda principalmente a acreedores oficiales, a quienes les corresponde 60% de la deuda acumulada. Los cerca de 100 millones de dólares que África adeuda a acreedores privados, el costo del servicio, que se aproxima a 14 millones de dólares anuales con atrasos, y los Planes Baker-Bradley, simplemente no toman en cuenta a África.

Dentro de este contexto, resulta irrelevante intentar el alivio de semejante carga por la vía de las condiciones propuestas por los acuerdos de Toronto y Trinidad. La situación es demasiado compleja para enfrentarla mediante atajos; se requiere un cambio estructural que siga líneas como las propuestas por Susan George, quien ha demostrado que el déficit gubernamental norteamericano, por ejemplo, es parte integrante de la crisis actual de la deuda. Ahora resulta obvio que una crisis en la economía global puede dividirse entre el Norte y el Sur, pero básicamente ambos forman parte de la misma economía global, de manera que la clasificación que hace George de la deuda como un "ecocidio

financiero” o un “conflicto financiero de baja intensidad” parece apropiada.¹⁶

Tal como se explica en el informe más reciente del CNUCD sobre comercio y desarrollo, el asunto de la deuda es parte integrante de la crisis económica del Norte. El Informe plantea: “Si bien el decenio 1980-1989 estuvo dominado por la crisis de la deuda en el mundo en desarrollo, el decenio 1990-1999 ha comenzado a la sombra de una crisis en el mundo desarrollado.”¹⁷ El CNUCD está convencido de que los gobiernos de varias de las economías desarrolladas incrementaron sustancialmente su endeudamiento —como es el caso de Estados Unidos— y de que esto provocó un alto índice de desregulación en los mercados financieros. La conjetura de dicho organismo fue que la expansión continua y la inflación de los precios de los valores durante los ochenta, persistirían y seguirían sosteniendo el peso creciente de su deuda.

Para mediados de 1989, era evidente que todos los sectores estaban excesivamente comprometidos como resultado de la expansión precedente. El agravamiento de la situación por la guerra en el Golfo Pérsico —y el cambio que determinó que, de poner énfasis en la acumulación, se empezara a poner énfasis en el pago— causó que los primeros perjudicados fueran los países desarrollados más pequeños.

En Europa occidental y en otros países industrializados se desaceleró el crecimiento, con lo cual surgió la percepción de una gravedad en el sector financiero que ahora lo ha hecho resistente a la idea de hacerle cualquier concesión a los países en desarrollo por lo que toca al tema de la deuda. El endurecimiento de las políticas monetarias es sólo una cara de la moneda. Tal como sostiene el CNUCD:

Las compañías no logran hallar financiamiento y como resultado se están viendo obligadas a vender, con lo cual deprimen todavía más los precios de el mercado de valores en poder de los bancos. Lo típico de las recesiones es que al reducirse las ganancias se disminuye la fuente fundamental de financiamiento para las inversiones de negocios. Para

¹⁶ Susan George, *op. cit.*

¹⁷ UNCTAD, *Trade and Development Report 1992*, UNCTAD, Ginebra, 1992.

activar una recuperación de los desembolsos, los bancos tienen que estar dispuestos a conceder préstamos y estar en condiciones de hacerlo.¹⁸

Este incremento de la presión sobre los bancos de Estados Unidos y otras partes, hace que éstos desaceleren el ritmo de sus préstamos, se vuelvan más prudentes y reduzcan los fondos puestos a disposición de las compañías. Básicamente, nos encontramos ante un proceso de deflación de la deuda, que los países en desarrollo son los primeros en padecer.

Comparemos ahora estas notas con la situación concreta de un país que enfrenta la necesidad de negociar un programa de reforma económica, cuyo punto de partida es cómo abordar el problema de la deuda. En semejante ambiente, ¿es acaso posible concebir de manera razonable una política o una estrategia de desarrollo con plazos, objetivos y resultados que deban ser monitoreados? Quizás sea lógico y aceptable que cualquier propuesta, revista o no la forma de un dictado, deba ser respaldada por el receptor; sin embargo, es posible fingir que la reforma económica fue concebida en casa, que era inevitable y que forma parte de un proceso de transformación timoneada endógenamente. No obstante, la estandarización de las intervenciones que se proponen en los paquetes elaborados por las instituciones financieras internacionales nos permite pensar que las percepciones y las realidades son totalmente diferentes.

El Informe de la Comisión Sur incluye una buena descripción del diálogo Norte/Sur, que comenzó en 1974 y que, el documento, está ahora "completamente roto". De nuevo, cualesquiera que hayan sido las negociaciones sustantivas, éstas tocaron a su fin en la VI CNUCD realizada en Manila en 1979.¹⁹ El impulso que alcanzó ese diálogo entre 1974 y 1979,

indudablemente fue acicateado por el temor que tenían los países desarrollados de que el nivel de iniciativa del Sur, renovado después del alza de los precios del petróleo en 1973, pudiera desembocar en una confrontación destructiva. En tanto la amenaza se percibió como algo po-

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Comisión Sur, *The Challenge to the South*, Oxford University Press, 1990.

sible, el Norte mantuvo el diálogo abierto. Cuando esta amenaza disminuyó, el Norte se retiró.²⁰

Movimiento de catarsis

Tal como lo presenta Landell-Mills, con gran fuerza de convencimiento,

Después de las independencias, tanto los donantes como muchos de los líderes africanos de educación occidental actuaron como si estuvieran convencidos de que el desarrollo podía lograrse mediante la aplicación sistemática de técnicas y conceptos racionales y “modernos”, recurriendo a instituciones estatales basadas en principios burocráticos weberianos, que no eran compatibles con las creencias y prácticas de la sociedad africana. Se le prestó muy poca atención a la posibilidad de realzar el papel de las instituciones indígenas.²¹

El clamor de este autor se une al de ciertos intelectuales africanos como Axelle Kabou o Daniel Etounga-Manguelle, que se están convirtiendo en puntos de referencia para la interpretación del rechazo de los africanos al desarrollo.²² Desafortunadamente, la interpretación de Landell-Mills, aunque se refiera a la historia, no hace una revisión coherente de los valores que podrían conducir a los africanos hacia el desarrollo. Si bien el autor reconoce que las recetas no están dando resultado, no realiza un esfuerzo serio por buscar una propuesta indígena para el crecimiento y el desarrollo.

Parecería que la democracia, por ejemplo, cuando está destinada al fracaso termina por ser impuesta. En otras palabras, la condicionalidad se aplica en nombre de los desamparados, y quienes desde afuera promueven desarrollos “participativos” y “desde la base” son los llamados a mostrar el camino. Algunos sienten que el papel le corresponde a las organizaciones internacionales. El secretario general de la ONU dice que

²⁰ *Ibid.*, p. 216.

²¹ Landell-Mills, *op. cit.*

²² A. Kabou, *Et si l'Afrique refusait le développement?*, L'Harmattan y, D. Etounga-Manguelle, *L'Afrique a-t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel?*, Paris, L'Harmattan, 1991.

los gobiernos autoritarios le han cedido el lugar a fuerzas más democráticas y a instituciones más sensibles. La gente puede ver que no existen oportunidades económicas más allá de las estrechas opciones del pasado reciente. La condicionalidad es ahora una herramienta de importancia creciente para el cambio. Muchos gobiernos hacen buen uso de ella, en su búsqueda de formas más abiertas de política económica. Hemos entrado en una era marcada por una sensación planetaria de dinamismo y movimiento.²³

Por supuesto, el secretario general de la ONU no excluye la posibilidad de que algunos no hagan buen uso de la condicionalidad.

Si la solución neoliberal va a servir de guía para estas nuevas intervenciones, entonces se requiere un poco de coherencia; de lo contrario, esta solución quedará sujeta a las interpretaciones de quienes creen que hay necesidad de recolonizar. La recolonización, interpretada como manera de vincular las sociedades marginales y las periféricas y rechazada por la corriente económica dominante, es incapaz de hallar respuesta a los problemas dentro del sistema económico global del presente. Ciertamente no es una coincidencia que el muy respetado *New York Times* haya publicado un artículo con el título de "Colonialism's Back and Not a Moment Too Soon".²⁴ La conclusión del autor de que algunos países africanos simplemente no están preparados para autogobernarse, constituye un llamado a la catarsis.

Hay varias maneras de considerar una catarsis. Empecemos otra vez; empecemos desde el principio; eliminemos el pasado, o hagamos una pausa para un nuevo comienzo (podrían sonar muy parecido). Sin embargo, el punto de partida podría basarse sobre un conjunto diferente de suposiciones. Los que experimentan la sensación de derrota sólo pueden ser los africanos o aquellos que abrazaron su causa.

²³ Naciones Unidas, "New Concepts for Development Action in Africa", Secretary-General presses for continuing policy changes and long-term development support, *Africa Recovery Supplement*, Nueva York, marzo de 1993.

²⁴ P. Johnson, "Colonialism's Back and Not a Moment Too Soon", *New York Times*, 18 de abril de 1993.

La realidad económica africana

Contrariamente a lo que pudiera sugerir el título de esta sección, nuestro objetivo no es describir ampliamente la situación actual de las economías africanas, sino introducir cuatro elementos que consideramos esenciales para darle un rumbo a las percepciones que señalamos antes.

Considerar las diferentes lecciones aprendidas nos permite pasar revista a los principales modelos que se han propuesto para formular políticas económicas para el continente africano. Los modelos tendrán que contrastarse con los valores y las actitudes políticas africanas, al plantearse la pregunta de una posible resistencia a los mercados. Estos factores domésticos cuentan tanto como los traumas exógenos pues todos contribuyeron a reducir el desarrollo a un ajuste en la formulación de políticas durante el decenio 1980-1989 y en lo que va del decenio 1990-1999. El ajuste estructural se volvió inevitable, se transformó en una matriz para todas las destinaciones y todos los retornos y quedó como punto de referencia para cualquier toma de posición, ya sea a favor o en contra.

Lecciones de la experiencia

La principal lección que se espera entiendan los africanos es que el desarrollo constituye, en primerísimo lugar, un esfuerzo interno. La aplicación de modelos de desarrollo, por lógicos y apropiados que éstos puedan parecer, está destinada al fracaso si no se ancla en un firme sustrato histórico y cultural. Esa es una lección importante que ha sido repetida hasta el cansancio, incluso por aquellos que hicieron todo lo posible por socavar una iniciativa semejante, proponiendo lo que hemos llamado "más de lo mismo".

De hecho, aunque la teoría del desarrollo no nació para África, con el paso del tiempo ha sido asociada cada vez más con el continente africano. No es una casualidad que la economía del desarrollo vaya opacándose a medida que crece la desilusión ante las perspectivas de África. Los expertos en modelaje del desarrollo tienen la tentación de darse por vencidos y, tal como ocurrió en el pasado, se tiende a atribuirle la culpa del fracaso de la cura al paciente y no al médico.

Primero adaptamos a Keynes al rostro humano. Gunnar Myrdal describió el “drama asiático” para explicar sus dudas sobre las perspectivas de una región tan pobre. Luego a éste lo descartaron temporalmente para darle lugar a los planificadores de la nueva escuela de la teoría de las necesidades básicas. Estos, por su parte, insistieron demasiado en las consideraciones sociales y en la inversión a largo plazo en las capacidades humanas, pero como ésto ¡no resultaba económicamente sustentable!, se desplazó de nuevo el foco de atención. La sustitución de las importaciones y otras propuestas innovadoras también mostraron que les era difícil arraigarse en África, lo que agravó los equilibrios macroeconómicos. De este modo, los programas de estabilización pronto se transformaron en cabales programas de ajuste estructural. El rasgo común de todos estos marcos de referencia económicos es que su desarrollo teórico se producía fuera del continente e incluía una participación muy pobre de éste.

En el frente institucional el cuadro es parecido. En los cuarenta y los cincuenta, asignarle un papel prominente al Estado dentro de las economías era considerado comúnmente como algo juicioso. Era ésta una evolución “normal” después del fracaso del mercado en la entreguerra, y tras la segunda guerra mundial en Europa. Al Estado se le confiaban las funciones de planificar las políticas macroeconómicas, el comercio y la inversión; en pocas palabras: debía regular la economía. Myrdal, Singer y Prebisch, propugnaban darle un papel incluso más prominente al Estado en las economías menos desarrolladas.

El expediente de África a este respecto no se puede singularizar entre todas las regiones en desarrollo. La regulación por parte del Estado fue bienvenida y alentada. En aquellos tiempos el Banco Mundial estaba más que ansioso por prestarle capital a las inversiones dirigidas por el Estado, particularmente en el terreno de las infraestructuras. Como señala Brett, “la crisis actual ha producido ahora casi una reversión completa de esa ortodoxia”.²⁵

²⁵ E.A. Brett, “States, Markets and Private Power in the Developing World: Problems and Possibilities”, *Boletín IDS, Sussex*, 18.3, 1987.

El papel cambiante del Estado es principalmente un problema de los países industrializados. Michel Crozier²⁶ describe bien el asunto en sus numerosos libros sobre el tema cuando indica que la desindustrialización es un fenómeno normal del desarrollo que sobreviene con un cambio radical en la esfera del empleo. La industria es más efectiva en la medida en que echa a la calle al mayor número posible de obreros. El empleo industrial disminuye a un promedio de 1.5% de obreros al año en todos los países desarrollados, una tendencia que es indetenible e irreversible. La lógica de la innovación ha sobrepasado en importancia a la racionalización. Para hacer frente a esta alarmante tendencia política, los gobiernos se inclinan cada vez más a proponer medidas *ad-hoc* para reducir el peso que abruma a las empresas debido a la fuerte competencia mundial que enfrentan. Al limitar sus recursos, los Estados no tienen más opción que deshacerse de cuantos negocios puedan vender. Se trata del ocaso del Estado, del bienestar y de la regulación. El liberalismo triunfante comanda el novedoso pero limitado papel del Estado en el Norte. ¿Por qué habría de ser distinto en el Sur?

La diferencia radica, como en otros dilemas políticos que consideramos más adelante, en el estadio alcanzado por las economías de cada país considerado individualmente. ¿Hasta dónde puede África lidiar con la innovación y las complejidades que exigen los mercados actuales? Dadas las duras realidades asociadas a la deuda externa, no podrá hacer mucho.

Nos guste o no, el análisis que hace Carlos Marx del papel del Estado y de la ideología en *El capital* sigue siendo un importante punto de referencia para comprender cómo la clase controla al Estado. Llámesele grupo, grupo de presión, o interés institucional, es evidente que el mercado requiere el contrapeso de equilibrios sociales que sólo el Estado está en condiciones de regular. El reconocimiento del papel que juega la sociedad civil es una adquisición reciente en África y sigue siendo, a pesar de que cambia apresuradamente, un fenómeno

²⁶ M. Crozier, "L'état bloqué", *Le Débat*, París, enero de 1989, y "De l'état de grâce à l'heure du choix", *Le Débat*, marzo de 1982.

urbano. Lo que hay que aprender es cómo equilibrar el papel del Estado con los mercados y cómo garantizar que el concepto liberal de mercado respete e integre los valores africanos.

Una manera de avanzar es seguir el reciente llamamiento de Edward Jaycox, vicepresidente para África del Banco Mundial, quien pide un diseño y una aplicación más interiorizados de los programas de reforma económica.²⁷ La dificultad de esa propuesta es que presupone que por el momento los expertos locales están más sumergidos en el diseño y monitoreo de los programas de reforma diseñados en el exterior que en cualquier modelo propio. Sabemos que esto sólo podrá cambiar cuando aquéllos también dispongan del poder para transformar los sistemas actuales.

¿Resistencia a los mercados?

Los sistemas actuales tienen sus bases en el trasfondo siguiente:

Diez años después del comienzo de las aplicaciones masivas de paquetes de ajuste en África, tres generaciones de políticas resultan discernibles. Las políticas iniciales de ajuste tenían por objetivo principal la "estabilización de la economía" a través de medidas a corto plazo de gestión de la demanda. Pronto quedó claro que semejantes políticas causaban pérdidas considerables de producción y que no obstante, no contribuían a eliminar las causas subyacentes de los desequilibrios en la balanza de pagos. Por lo tanto, para mediados del decenio 1980-1989, esas políticas le cedieron el terreno a una segunda generación de paquetes de políticas más amplias cuyo objetivo era el "ajuste estructural"... una tercera "generación" de políticas de ajuste reconocía claramente la importancia de los factores sociales, así como la necesidad de lograr un cambio estructural y un crecimiento sustentable a largo plazo.²⁸

Los sistemas se vuelven cada vez más abarcales. Se supone, además, que su amplitud responde a preocupaciones cre-

²⁷ Véase las declaraciones del Sr. Jaycox en la Conferencia Anual del Instituto Africano-Norteamericano del 20 de mayo, en las que anuncia lo que llamó un nuevo modo de hacer negocios en el Banco Mundial, recurriendo básicamente a expertos locales. Propuso, por ejemplo, que no se aprobasen propuestas que incluyeran asistencia técnica foránea.

²⁸ G.A. Cornia *et al.*, *op. cit.*, p. 3.

cientes en torno a su impacto y efectividad, así como a su arraigo en las economías domésticas. ¿Habrà que asociar la conjetura de fracaso y de derrota con la teorìa y el concepto del ajuste estructural, o más bien, con las conjeturas relativas al entorno doméstico del “beneficiario”? Dicho de otro modo, ¿se ha sopesado si África es un terreno fértil para tales políticas, o estamos obligados a revisar otra vez el diagnóstico?

Ya hace tiempo que ha ido creciendo el número de intelectuales africanos que insiste en la necesidad de comprender el comportamiento económico africano. El éxito del Sudeste asiático, ahora cada vez más ligado a la exitosa combinación de políticas orientadas hacia el mercado y respeto por la cultura y las tradiciones locales, constituye un incentivo renovado para volver a considerar esa psicología económica africana.

¿Existe en África una resistencia a la integración dentro de la economía mundial?, ¿un rechazo del progreso y del desarrollo tal como ha sido propuesto? Esta interrogante resulta más apropiada que la simple ecuación de resistencia frente a los mercados. Una ojeada a la historia económica africana revelará la existencia de mercados vigorosos a lo largo de cualquier periodo histórico que se estudie.

El secreto y la ausencia de fronteras que separen las funciones colectivas e individuales así como la utilidad económica, son rasgos comunes de la psicología económica africana, bien conocidos por los historiadores. Estos tres pilares deben ser incluidos en el espectro total de valores y actitudes africanos, entre los cuales los más comunes son:

- a) La primacía del consumo por encima del ahorro, con una típica tendencia a lo que un occidental clasificaría de “desperdicio”. (La disposición a alimentar a docenas de amigos y familiares puede realizarse a costa de la propia privación.)
- b) El éxito económico se asocia con el consumo y no con la producción.
- c) La necesidad de cohesión y seguridad familiar se pueden garantizar a través del consumo prestigioso.
- d) El prestigio es la noción simbólica del poder y el único valor reconocible que se le atribuye al dinero y a los

- valores materiales. El consumo puede tener un significado religioso y aún más el desdén por la acumulación.
- e) Los precios reflejan más las relaciones sociales que la ley de la oferta y la demanda (con el ejemplo estereotipado de que los ricos tienen que pagar más aun si compran más cantidad).
 - f) Los ahorros se asocian con una actitud de cálculo que la sociedad desaprueba.
 - g) La riqueza pública se usa de manera individual y no colectiva, porque el Estado o las instituciones son rechazados como "extranjeros".

Como plantea Samir Amin, los debates sobre el desarrollo adquieren una conciencia creciente tanto respecto de las especificidades históricas que son peculiares a los diferentes países o regiones, como del carácter "trunco" del mercado mundial, reducido a dos dimensiones —los bienes y el capital— y que excluye una tercera dimensión, el mercado laboral. Esto implica lo que Amin llama la polarización de la expansión del capital a nivel mundial, cosa que produce una consecuencia básica: la ausencia de respeto por los principios básicos del keynesianismo.

"El debilitamiento del compromiso socialdemócrata", frente al cual las políticas económicas del momento son una respuesta, clama por un regreso incondicional al mercado sin que se reconozcan necesariamente todos los peligros del enfoque estructuralista que tanto influyó sobre las teorías keynesianas. Como dice Brett:

Estos peligros no están sólo relacionados con lo que habitualmente se interpreta como problemas esencialmente económicos, sino también con los problemas políticos asociados a éstos, que son de mayor envergadura, y en última instancia, quizás más importantes.²⁹

Experiencias como las de Corea y Taiwan demuestran que las economías orientadas hacia el mercado pueden alimentarse y fomentarse mediante una mezcla de intervencionismo

²⁹ E.P. Brett, *op. cit.*

estatal y proteccionismo en áreas como el control directo de un amplio espectro de recursos, así como la distribución de valores que promueven el acceso al mercado de un amplio segmento de la población. El papel regulador del Estado es esencial para eliminar el monopolio, a fin de evitar lo que Schumpeter define como una “destrucción creativa”: el que grandes empresas capaces de explotar un nicho y de reducir los costos destruyan sistemáticamente la posición en el mercado de los pequeños negocios. Tales preocupaciones de las teorías keynesianas parecen ausentes en los diseños de los programas de ajuste estructural, especialmente en sus versiones ortodoxas.

Para evitar la polarización es esencial, entonces, interpretar las estrategias reformistas dentro de sus contextos políticos y culturales. ¿Acaso es cierto que las bases políticas de los programas de reforma económica son autóctonas? Si fuera así, ¿cuáles serían los intereses que pueden preocupar a los socios autóctonos? Dentro de los nuevos movimientos políticos, ¿hay alguna base para sustentar la agenda establecida por estos programas de reforma económica? ¿De qué manera se relacionan estos programas con el comportamiento económico africano? ¿Tenemos acaso los fundamentos para instaurar un proceso de reforma genuino y autóctono que contribuya al crecimiento y a la equidad sin dañar los pilares culturales propios de África?

Traumas exógenos

La escuela de la dependencia, liderada por Samir Amin, desarrolló lo que Mkandawire clasifica como euforias “radicales”, las cuales fueron formuladas de manera tal que se volvieron inmovilizantes por el simple peso de su “inviabilidad”.³⁰ El argumento básico de esta escuela era la ausencia de acumulación sostenida en los países en desarrollo. Hoy en día, la realidad es que atribuir la responsabilidad a los factores externos desarrolló una actitud de estancamiento y una perspectiva determinista y parcializada. Por ejemplo, Mkandawire dice que “los gobiernos africanos han tenido importantes circunscrip-

³⁰ G.A. Cornia, *et al.*, *op. cit.*, p. 297.

ciones domésticas y agendas que no siempre fueron compatibles con el sistema internacional”.

Esta perspectiva externalista de la evolución económica africana hoy ha sido marginada y remplaza el énfasis en factores internos como “la falta de dirección política, la ignorancia, la pobre ejecución de políticas, los conflictos de clases o de grupos de intereses, los vínculos premodulares que viciaron la habilidad del Estado moderno, y así sucesivamente”. Sobra decir que esto llevó el péndulo al otro extremo. Lo que es realmente esencial es comprender cuáles son los diversos elementos *internos* que influyen sobre el diagnóstico, y comparar su importancia relativa con los factores exógenos.

El estudio de la UNICEF sobre la recuperación de África señala cuatro traumas principales de origen externo:³¹

- 1) El estancamiento de las exportaciones africanas y la pérdida de espacio de éstas en los mercados.
- 2) El deterioro mayor en los términos de intercambio debido al incremento del precio de los productos manufacturados, y la caída de las exportaciones tradicionales africanas, especialmente el cacao y el café.
- 3) La multiplicación a niveles sin precedentes de las tasas de interés nominales sobre la deuda.
- 4) El drástico desplome de los inlfujos brutos y netos de capital.

Además de esos cuatro traumas de origen externo, la UNICEF nos recuerda los severos efectos de la sequía de 1984-1985, el desarrollo de la pandemia del sida y la continuación de los conflictos civiles. Aunque esos elementos no sean nuevos para el Banco Mundial, su bien conocido informe sobre las perspectivas del continente africano a largo plazo insiste lamentablemente en que los problemas de África “no se deben primariamente a factores externos, sino más bien, a la incompetencia interna”.³² Parece muy fácil exonerar a las instituciones financieras internacionales y al sistema de la economía global.

³¹ *Ibid.*, p. 11.

³² Banco Mundial, *Sub-Saharan Africa from Crisis to Sustainable Growth*, Washington, 1989.

Resulta particularmente difícil resistir la tentación de pasar revista al impacto que han tenido en el continente africano los precios de las materias primas. Mucho se ha dicho sobre esto y la situación es bien conocida. Durante los años del Programa de Acción de las Naciones Unidas para la Recuperación y el Desarrollo Económico de África (UNPAAERD, según sus siglas en inglés), el poder de compra por exportación de África se redujo drásticamente a un promedio de aproximadamente 54% en la segunda mitad de los ochenta, en comparación con 76% en la primera mitad. Esto representa una situación que jamás había experimentado ninguna otra región del mundo. Esta contracción también debe compararse con el hecho de que la comunidad internacional no proporcionó los nueve mil millones de dólares adicionales anuales que propusiera la propia UNPAAERD.³³ Tampoco las instituciones financieras oficiales para el desarrollo, que representaban 80% de los flujos netos, compensaron las pérdidas anteriormente mencionadas. Los desembolsos netos de las instituciones financieras internacionales también decrecieron significativamente durante los tres últimos años del UNPAAERD. Según señala un informe de la ONU esta tendencia continúa, con un flujo neto de recursos hacia el exterior durante los dos primeros años de este decenio.³⁴

De acuerdo con un informe del CNUCD, África “podría perder aún 700 millones de dólares más al año, con la completa liberalización de las importaciones comerciales”.³⁵ Las negociaciones en la Ronda de Uruguay pueden provocar un impacto todavía más fuerte simplemente por concepto del efecto neto de las divisas extranjeras. Si se incluyen los efectos de la asistencia social, los costos ascienden a 950 millones de dólares. Según el mismo informe del CNUCD, la mera eliminación de los subsidios a las exportaciones le costaría a África 256 millones de dólares en divisas extranjeras.

El impacto de los precios de los productos sobre la economía total pone seriamente en entredicho la política que apo-

³³ *Africa Recovery*, Naciones Unidas, Nueva York, vol. 5, 2/3, septiembre de 1991.

³⁴ *Ibid.*, vol. 6, 3, noviembre de 1992.

³⁵ *Ibid.*, vol. 4, 3/4, octubre de 1990.

yan las instituciones financieras internacionales, que consiste en utilizar las exportaciones tradicionales de África como base para aplicar la teoría de las ventajas comparativas. Ahora resulta evidente que el error singular más importante en el diseño de los programas de ajuste estructural consiste en asumir que el equilibrio macroeconómico se logrará a través de un incremento de las exportaciones de los productos tradicionales. En primer lugar, las ventajas comparativas ya no funcionan con los mismos principios de los setenta. En segundo lugar, hay otras regiones que compiten por los mismos nichos y que cuentan con medio ambiente mejor y acceso al capital, así como con un nivel superior de productividad. En tercer lugar, el acceso de los países en desarrollo al mercado enfrenta hoy el proteccionismo del Norte. Por último, lo anterior se basa en el principio aceptado de que los mercados africanos se desarrollarán, una vez más, en el mismo sentido en que se orientaron sus economías en el pasado: sin base doméstica ni respeto por los elementos indígenas.

Ajuste y desarrollo

En 1981, el Informe Berg propuso un nuevo enfoque para el desarrollo en África:

El desempeño económico desalentador de África en los dos últimos decenios refleja, en parte, las limitaciones internas basadas en factores "estructurales" que evolucionaron a partir de circunstancias históricas o del medio ambiente físico. Los problemas internos "estructurales" y los factores externos que impiden el crecimiento económico africano han sido exacerbados por políticas nacionales inadecuadas, de las cuales tres son críticas. En primer lugar, las políticas comerciales y de cambio de moneda han sobreprotegido a la industria, trabado la agricultura y absorbido una enorme capacidad administrativa. Segundo, se le ha prestado muy poca atención a las trabas administrativas para movilizar y administrar los recursos para el desarrollo; pues dada la extensa debilidad de la planificación y de las capacidades administrativas, los sectores públicos frecuentemente se amplían en exceso. Tercero, se ha desfavorecido sostenidamente a la agricultura en cuanto a precios, impuestos y políticas de cambio de moneda.³⁶

³⁶ Banco Mundial, *Accelerated Development...*, p. 4.

Nadie hubiera sospechado en ese entonces que diez años después el término “estructural” estaría en boca de los vendedores ambulantes de Novukchott, de los campesinos de Zimbawe o de los profesionales de Burundi. Elliot Berg puede sentirse satisfecho de que la palabra que acuñó en 1981 se haya convertido en el “significado” del desarrollo en África.

Sería superfluo describir la historia reciente de la aplicación de los programas de ajuste estructural. Eso ya se ha hecho una y mil veces y se han agotado todos los argumentos a favor y en contra.³⁷ El reciente estudio de la UNICEF nos recuerda, sin embargo, que entre 1980 y 1989 los países de África subsahariana iniciaron 241 programas de ajuste estructural en colaboración con el FMI y el Banco Mundial. Como promedio, cada uno de los 36 países estudiados por la UNICEF emprendió siete programas de ajuste en el decenio 1980-1989. Algunos tuvieron 10 programas o más, y sólo unos pocos países, que albergan menos del 6% de la población total del África subsahariana, no habían aún iniciado ningún programa hacia 1989. Los resultados son sorprendentes:

- a) La acumulación de capital se desaceleró en 20 de esos países. En 75% de los países en vías de ajuste, la acumulación de capital fue más baja que a comienzos de los años ochenta. De 1987 a 1988, el índice de inversión bruta respecto del PNB fue inferior en 30% al de 1981 a 1982, porque el descenso de las inversiones netas fue incluso mayor.
- b) La inversión pública se redujo dramáticamente.
- c) La inversión directa extranjera se estancó a niveles muy bajos.
- d) La proporción de las manufacturas en el PNB se elevó en sólo 6 de un total de 24 países, entre 1982 y 1988.
- e) Sólo 6 países habían registrado crecimiento en sus volúmenes de exportaciones. En 13 países los volúmenes se estancaron o retrocedieron.

³⁷ Véase, por ejemplo, K. Haynevik, *The IMF and the World Bank in Africa. Conditionality, impact and alternatives*, Upsala, Instituto Escandinavo de Estudios Africanos, 1987.

De acuerdo con ese estudio de la UNICEF, sólo un país, Islas Mauricio, parecía “haber alcanzado simultáneamente los cuatro objetivos de estabilización, crecimiento, protección de los grupos vulnerables y ajuste estructural. Otros cinco países —Guinea Bissau, Mali, Mauritania, Senegal y Zambia— alcanzaron tres de los cuatro objetivos”.³⁸

Parece existir consenso en que los cinco países que siguen a Islas Mauricio en cuanto a la obtención de logros, son casos perdidos en lo que se refiere a recuperación económica. De nuevo, si comparamos el crecimiento del PNB con el crecimiento de la población utilizando cifras del Banco Mundial, encontramos una caída de 1.1% por *año* a lo largo del decenio. Estos indicadores se explican por sí mismos.

No obstante, es importante darse cuenta de que sólo 21 de los 241 programas fueron abandonados o terminados antes de la fecha indicada para su conclusión. Dicho de otro modo, 75% de los programas cumplió las condiciones del Banco Mundial, de conformidad con el férreo mecanismo de monitoreo establecido por las instituciones Bretton Woods, “por tanto un cumplimiento inadecuado no puede ser la causa principal de los malos resultados de los ochenta”.³⁹ Resulta inaceptable, entonces, que el FMI y el Banco Mundial se hayan convertido en los receptores netos de los recursos del África subsahariana durante ese mismo periodo.

Se podrá notar que los indicadores mencionados hasta el momento no incluyen el impacto social, puesto que la lógica principal de las reformas económicas al inicio del proceso ciertamente no era la social. Cuando se pasa revista al impacto social, el Banco Mundial admite que la aplicación de los ajustes estructurales conllevó a un deterioro de las condiciones de vida en el continente africano, y reconoce que no es posible garantizar las bases del crecimiento sustentable si se deprecia el capital humano de África:

Que haya ganadores y perdedores como consecuencia de las reformas políticas es una parte inevitable del proceso de ajuste durante sus pri-

³⁸ G. A. Cornia *et al.*, *op. cit.*, p. 18.

³⁹ *Idem.*

meras etapas ya que la estructura de producción y gastos experimenta un cambio sustancial. Pero determinar de quiénes ganan y quiénes pierden es un asunto neurálgico.⁴⁰

La enorme cantidad de trabajo consagrado a aliviar la pobreza ciertamente revela la preocupación del Banco Mundial, y su interés por tomar en cuenta los traumas externos que abaten a los hogares africanos. El Banco Mundial querría concebir programas con mayor eficiencia de costos y que llegaran a los pobres, y le preocupa la protección de los niveles de gastos de varias categorías de pobres (pobres crónicos, nuevos pobres, grupos vulnerables). Un informe publicado recientemente, por Oxfam —una de las principales Organizaciones no gubernamentales británicas— pone en tela de juicio esas preocupaciones del Banco Mundial, argumentando que ya hace tiempo que es hora de cambiar completamente la manera en que se formula la política económica en África. En su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1991, el PNUD también se comprometió a hacer un cambio radical en lo que llama el “modo global de gobernar”, con vistas a garantizar una mayor participación de los receptores en la definición de las reformas económicas.⁴¹

El Banco Mundial, por su parte, autocrítica fuertemente su propio desempeño, tal como lo muestra su Tercer Informe sobre Préstamos al Ajuste, donde se señala que: “el ajuste ha dejado mucho que desear por lo que toca a restaurar el crecimiento y el bienestar social del África subsahariana”.⁴² El documento insiste en que el nivel más bajo de desarrollo en esta región está signado por recursos humanos inadecuados, un desarrollo institucional pobre, el derrumbe de las infraestructuras y maneras ineficientes de gobernar. El informe no reconoce la presión de la deuda externa sobre el presupuesto, vuel-

⁴⁰ Banco Mundial, *Making Adjustment Work for the Poor*, Washington D.C., World Bank, 1990.

⁴¹ Oxfam, *Africa Make or Break*, Londres, 1993. UNDP, *Human Development Report*, Oxford, Nueva York, 1991.

⁴² Banco Mundial, *Adjustment Lending and Economic Performance in Sub-Saharan Africa in the 1980's. A Comparison with Other Low Income Countries*, Washington, 1992.

ve a restarle importancia a los traumas de origen exógeno y sólo apoya la idea de que los programas eran “demasiado ambiciosos y contenían demasiadas condiciones como para garantizar su sostenimiento.”⁴³ En la actualidad el Banco Mundial reconoce que las economías de los diversos países africanos no son tan uniformes como parecían en el Informe Berg, pero aún está lejos de admitir las especificidades de cada uno y desistir de la estandarización.

Principales tendencias y desafíos

El Plan de Acción de Lagos constituye una orientación consensual sobre las perspectivas de África a largo plazo; sin embargo, la naturaleza general del plan no alcanza a identificar estrategias claras para llevar a efecto esas metas. Si hacemos una comparación entre África y otras regiones en desarrollo que enfrentaron problemas económicos similares en el pasado, descubriremos que también en el continente africano existe potencial para el crecimiento y el desarrollo. La naturaleza endógena del desarrollo aconseja, por tanto, que se tomen en cuenta las principales tendencias cuando se identifican los desafíos que se pueden vencer y para los cuales es preciso definir estrategias claras.

Las intenciones de este trabajo se limitan a brindar un *diagnóstico* alternativo. En ese sentido, esta sección se acota a proporcionar una serie de argumentos en torno a lo que consideramos como los cuatro mayores desafíos que enfrentamos: 1) La cultura africana debe ser la base para preservar los elementos sociales que permitirán que las sociedades de África construyan modelos políticos e institucionales que preserven las capacidades existentes y generen otras nuevas en un contexto de creciente urbanización; 2) el desarrollo del capital humano es esencial en cualquier empresa; 3) el suministro de servicios sociales justos y la creación de condiciones para aprender con vistas a innovar resultan elementos esenciales para

⁴³ *Idem.*

avanzar hacia el crecimiento; 4) un cambio revolucionario en la agricultura es también una inquietud fundamental para todos los africanos preocupados por la necesidad de alimentar a la población y proteger el medio ambiente. Finalmente, un elemento crítico lo constituye el vínculo que se establezca con la economía global, conjuntamente con la movilización de recursos, ya sean nacionales o externos.

La construcción de modelos sociales y políticos

La reforma de la capacidad institucional prometida por los donantes se traduce ahora por el término “governabilidad”. Esta palabra abarca diferentes significados según el contexto y el interés de quienes la utilizan. Cuando se refiere a la opresión, la corrupción, y otros asuntos relacionados con la responsabilidad y el respeto por los derechos humanos, habría que darle la bienvenida. Sin embargo, es importante referirse a la amalgama de significados que asume cada vez más esta expresión.

Cuando la gobernabilidad se asocia con el condicionamiento político, la noción es irresponsable e inaceptable, tal como lo sostiene Jan Pronk. El espectro de condiciones para la asistencia al desarrollo se está “...ampliando y ampliando. Existen límites para el condicionamiento, los donantes tienen que priorizar”.⁴⁴ Pronk está de acuerdo en que el uso de la ayuda para fomentar la democracia y los derechos humanos “puede haber llegado al límite”.⁴⁵ Los cambios institucionales no pueden sustentarse si, una vez más, no son resultado de un proceso endógeno.

Aunque comprendemos que el empuje democrático está llamado a impulsar la liberalización política —permitiendo un mayor grado de transparencia en los asuntos públicos y la rendición efectiva de cuentas por parte de los gobiernos—, la participación de los ciudadanos en semejante sistema no es sinónimo de democracia multipartidista y elecciones parla-

⁴⁴ *Africa Recovery*, Naciones Unidas, volumen 6.2, agosto de 1992.

⁴⁵ *Idem*.

mentarías. La gobernabilidad implica la necesidad de transiciones que podrían dar como resultado sólo una frágil renovación democrática en toda África.

Treinta años de teoría del Estado-nación no pueden borrarse con la legalización de los partidos opositores. La cultura económica africana y los valores políticos y morales trascienden esos tres decenios. La democracia no puede sostenerse en un contexto de crisis económica, con países sometidos a presiones que no les permitirán hacer cambios por su cuenta, sino aplicar paquetes de reforma estandarizados, los cuales conllevarían compromisos políticos, bases políticas, objetivos y metas específicos que se imponen desde arriba y, quizá, desde fuera.

Motivar la expresión de la sociedad civil, darle esta voz y la oportunidad de tomar parte en los diferentes niveles del gobierno y en la toma de decisiones, es una propuesta interesante. Pero ¿es ésta una *precondición* del desarrollo y del crecimiento, o un *requerimiento* que se adecúa a la expresión de la propia sociedad civil? Estamos convencidos de que las actuales luchas de las poblaciones africanas están relacionadas con la crisis económica, la distribución del ingreso y objetivos de igualdad y de que no son luchas inspiradas por valores importados en el sentido de que éstos no están encuadrados en la propia cultura local, la cual tiene mayor respeto por los privilegios de las minorías y clama por un enfoque más participativo que el que proponen los modelos de democracia no endógenos.

Dentro de semejante contexto es difícil imaginar una propuesta de democracia en la que los participantes y los actores no tengan acceso a las herramientas que posibiliten el fortalecimiento de sus valores indígenas y en la que no esté presente un instrumento que ha sido un catalizador en la construcción de las instituciones que componen la democracia en los países industrializados: el Estado. Es posible que se requiera la liberalización política, pero ésta ha llegado un poco temprano como para que los Estados africanos le puedan dar sustento. Un Estado al que se ataca y al que ya no se apoya, un Estado cuyo poder e influencia están erosionados debido a su disociación respecto de los elementos internos, a su falta de comprensión de los valores del mercado y a su incapacidad para actuar como fuerza intermediaria frente a las potencias externas, no puede

desempeñar en África el papel que desempeñó en los países industrializados.

Con este telón de fondo, ¿cuáles son las instituciones y los modelos llamados a sostener el empuje democratizador en África, y con qué base económica lo harán? Tal parece que la estabilización se ha convertido en la prioridad número uno de la agenda y relegado todas las preocupaciones relacionadas con aquellos sistemas institucionales que podrían ajustarse a la historia y las realidades culturales africanas.

El periodo precolonial nos indica cinco elementos principales que debería respetar cualquier esfuerzo de construcción institucional: 1) la presencia de códigos de referencia que desempeñen el mismo papel que las constituciones modernas; 2) la existencia de contrapoderes efectivos; 3) la participación efectiva de grupos sociales organizados en el proceso de toma de decisiones; 4) una estructura económica altamente descentralizada y 5) una rápida adaptación de los sistemas a los cambios sociales sufridos por la sociedad.

Considerando estos cinco elementos es posible deducir que en la mayor parte del África precolonial la ciudadanía se asociaba con la participación social, mientras que en los tiempos modernos se le asocia con la producción.

A medida que la población de los países africanos aumenta y la generación urbana más joven toma la delantera numérica, cambia toda la estructura de la sociedad, junto con la implantación del tipo de desarrollo-institución propuesto por la teoría del Estado-nación. Ahora bien, no sólo la integración nacional —por razones que no detallaremos en este trabajo— sino además la participación social de gran cantidad de gente, especialmente jóvenes, se han restringido y limitado. Las perspectivas de que los jóvenes tengan acceso a empleos en el sector formal son sombrías; la depauperación de los servicios sociales, la expansión del sida y el impacto general de los programas de ajuste social son otras tantas señales que refuerzan la falta de acceso a la economía moderna, a las instituciones modernas y, mucho más importante, a la participación social.

Con un panorama semejante resulta muy difícil preservar las capacidades y el capital humano, único factor que podría

estabilizar a la sociedad a través de la construcción de estrategias alternativas.

Capital humano

Es bien sabido que las tasas de crecimiento poblacional en África exceden las del crecimiento económico. África tiene la más alta tasa de aumento de la población en el mundo, junto con el indicador más bajo de esperanza de vida (53 años). Para fines de este siglo, en África habrá alrededor de 800 millones de habitantes. De acuerdo con las proyecciones de población de la ONU, para el año 2050 África habrá sobrepasado los 2 265 millones de habitantes. Vale la pena comparar esta estimación —que incorpora las consecuencias de la pandemia del sida— con la efectuada para China, 1 521 millones de habitantes; para India, 1 699 millones, o con el conjunto de los países desarrollados, que tendrán 1 233 millones de habitantes para esa misma fecha.⁴⁶

Según el Banco Mundial, el número de pobres en África subsahariana aumentará de los 85 millones de 1990, a 265 millones hacia finales de siglo. Esto representa que el porcentaje de los pobres del mundo que vivirá en África aumentará de 16 a 33%, pero si la economía mundial sigue un ritmo lento de crecimiento, estos estimados sin duda aumentarán. En estas circunstancias es esencial impulsar las discusiones sobre el destino de África y garantizar debates que arrojen conclusiones sobre mecanismos que puedan reducir los efectos adversos del sistema económico actual, como es el caso del problema de la deuda, que constituye una verdadera bomba de tiempo.

Cualquier debate significativo sobre la naturaleza de las necesidades sociales de África tiene que vincularse con discusiones sobre el crecimiento poblacional, pues no será posible disociar este factor primordial de cualquier estrategia que se pretenda tomar en cuenta. Así, resulta de importancia vital medir el efecto a largo plazo de cualquier intento por disminuir el

⁴⁶ Oficina de Referencia de la Población, *The UN Long-Range Population Projections*, PAD, Washington, 1992.

nivel de las inversiones en la formación de capital humano, pues ésta es la única inversión que no puede hacerse de manera retroactiva. Los debates más recientes sobre la construcción de capacidades han evadido la necesidad tanto de preservar las capacidades como de construir otras nuevas. Este desafío aún no está siendo contemplado.

Cambio revolucionario en la agricultura

El imperativo de alimentar a la población africana es un objetivo principal con el que concuerdan todos los gobiernos e instituciones involucrados actualmente en la formulación de políticas económicas. Por supuesto que el hambre es la consecuencia más dramática de esta debilidad del continente africano. Pero incluso cuando el hambre no está presente, la ausencia de una producción interna sostenida de alimentos básicos es igualmente dramática desde el punto de vista económico. La utilización de recursos que intente resolver este problema y no obtenga resultados apreciables producirá un cuello de botella en la instauración de cualquier intento de crecimiento.

Tal como se plantea en el Plan de Acción de Lagos y, más recientemente, en el Tratado de Abuja, la autosuficiencia alimentaria es —y así debe ser— un objetivo primordial a largo plazo para el continente. Ninguna región del mundo ha tenido éxito en su desarrollo sin volverse primero capaz de alimentarse a sí misma, ya sea a través de su propia producción o mediante el uso de su “ventaja comparativa”.

En contra de la creencia generalizada, la producción agrícola africana creció a partir de los setenta a un paso sostenido y su desempeño es comparable al de otras regiones del mundo. El problema de la autosuficiencia de Africa es resultado de un incremento de la población que ha contribuido a reducir los ingresos *per cápita* en aproximadamente 15% desde 1970. El lento ascenso de la productividad no estuvo a la altura del crecimiento poblacional; sin embargo, la productividad y las mejoras tecnológicas no son las únicas razones que explican estos pobres resultados. Las sequías recurrentes en África oriental y austral y la desertificación del Sahel contribuyen aprecia-

blemente a engendrar las cifras de producción registradas. Grandes niveles de esfuerzo e investigación no han mejorado la situación en los dos últimos decenios.

Como dice la ONU, "las estrategias de crecimiento agrícola exitosas deberían poner énfasis particular en la creación de empleos e ingresos para los grupos más pobres. Esto habitualmente significa invertir la mayoría de los recursos en la agricultura de pequeña escala".⁴⁷

Semejante acción no puede separarse de toda una serie de cambios radicales en el modo en que han sido contemplados hasta ahora la tierra, el reasentamiento, el acceso a las tecnologías y el crédito. Los incentivos de precios y la desregulación no bastan; hay que adaptar el enfoque del mercado al desarrollo de la demanda interna más que a los principios de las "ventajas comparativas", para una inversión ulterior en las exportaciones agrícolas tradicionales. Por último, los sistemas de cultivo tendrán que ser parte constitutiva de un nuevo enfoque global de inversión en el sector primario, al que se considerará como un pilar básico del crecimiento económico y un factor principal en el desarrollo de los demás sectores.

Semejante cambio podría representar una revolución agrícola que deberá integrar las preocupaciones ecológicas para ser sólida y sustentable desde el punto de vista del medio ambiente; tendrá que reconocer la contribución económica de las mujeres y crear los mecanismos para promover el acceso de éstas a la riqueza económica y a la toma de decisiones, y deberá recurrir a las lecciones asiáticas sobre agricultura, pues los asiáticos utilizan la agricultura más para alimentarse que para aumentar los ingresos por concepto de exportación.

Resulta esencial disociarse de las "cosechas coloniales", ligadas por acuerdos y regulaciones internacionales de precios que escapan al control de los productores. Incentivos como los incluidos en los Acuerdos de Lomé entre la Comunidad Europea y los ACP equivalen a buscar oro: tras largo esfuerzo la compensación parece dorada, pero es tan pequeña que no

⁴⁷ *Africa Recovery*, Nueva York, Naciones Unidas, vol. 6, 3, noviembre 1992.

aporta suficientes ingresos para adquirir aquellos productos que no son oro y que se requieren para sobrevivir.

Los cultivos de pequeña escala mediante métodos alternativos como las nuevas prácticas de arado o los nutrientes vegetales y las plantaciones alternadas se aplican hoy en día con resultados excelentes en diversas regiones, incluyendo en algunas partes de África. Si hacedores de políticas vencieran sus prejuicios antirrurales, sería posible transformar la agricultura africana.

Mobilizar recursos

Los tiempos actuales anuncian reducciones dramáticas en los flujos de capital hacia África. La Asistencia Oficial al Desarrollo sufrirá el decremento más evidente en términos reales. Las necesidades de capital de África son enormes cuando se comparan con los flujos en curso, pero ciertamente de menor cuantía e insignificantes si se les considera en términos mundiales.

Los flujos reales de recursos hacia el continente africano descendieron de 24 600 millones de dólares en 1986 a 23 300 millones de dólares en 1990 (al valor de los dólares de 1986), según cifras de UNPAAERD. La caída del monto de los recursos netos reales se debe, en parte, a la reducción significativa de los flujos privados durante los años ochenta.

Con el rápido deterioro del continente africano, se espera que gran parte de la asistencia oficial al desarrollo durante el decenio 1990-1999 se desvíe hacia la asistencia humanitaria y de emergencia. Este efecto, combinado con una aguda reducción de la Asistencia Oficial para el desarrollo como tal, contribuirá ciertamente con un patrón consistente de flujos netos de capitales hacia fuera del continente. La movilización de recursos, por lo tanto, tiene que ser un esfuerzo de envergadura que sólo será sustentable si forma parte integrante de una estrategia totalizadora que busque el desarrollo económico del continente. Hay, no obstante, disponibilidad de fondos en el Banco Mundial y un ejemplo lo constituyen los 14 mil millones de dólares de partidas anteriores de asistencia internacional para el desarrollo, sin contar las partidas que deberán llenar las arcas en 1993. Existen cerca de 20 millones

de dólares disponibles que casi nunca se utilizan como consecuencia de las dificultades en los desembolsos, derivadas de embotellamientos en la ejecución de los varios Programas de Ajuste Estructural.

La deuda sigue siendo el problema más importante por abordar. Tal como señala Susan George:

Las propuestas en torno a la obtención de términos más fáciles para los préstamos, mayores inyecciones de capital, el reescalonamiento de los pagos o el perdón de la deuda (parcial o completa), no son más que sugerencias con vistas a alcanzar otros tantos de los mismos supuestos remedios. Hay quienes han predicado trueques de deuda por valores o por proyectos relacionados con la naturaleza, los cuales no pasan de ser o bien una forma más explícita de imperialismo, o bien un remanso de cuantía relativamente menor (aunque hayan recibido mucha publicidad), mientras que otros han hablado incluso de la incapacidad de pago.⁴⁸

El Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano también señala el importante impacto que tienen las disparidades del mercado en esferas tales como el comercio, los préstamos de la banca comercial y las inversiones extranjeras directas.⁴⁹ El PNUD insiste en que los préstamos internacionales varían ampliamente con rápidos incrementos y reducciones de los flujos: “la naturaleza cíclica de los flujos” contribuye al deterioro de los términos del intercambio y facilita que los acreedores afecten a los más vulnerables.

Es obvio que el actual sistema financiero no incluye un mecanismo confiable para brindarle al Sur el desarrollo que tanto necesita, desarrollo que requiere un financiamiento seguro y continuo. Semejante mecanismo existe, por ejemplo, en el seno de la Comunidad Económica Europea para transferir fondos a través del incentivo a la inversión directa privada, los flujos financieros comerciales, y la asistencia oficial al desarrollo para los países más pobres de la comunidad por parte de los países más ricos. Las diferentes alternativas diseñadas para reformar los sistemas financiero, monetario y comercial inter-

⁴⁸ S. Gorge, *op. cit.*

⁴⁹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, Oxford, 1992.

nacionales, "incluyendo el establecimiento de mecanismos de contingencia para canalizar recursos que garanticen la continuación ordenada de los esfuerzos para el desarrollo a la luz de conmociones inesperadas e incertidumbre",⁵⁰ tal como subraya la Comisión Sur, no se han materializado hasta el momento.

Bajo el peso de estas circunstancias, ¿es posible que se haga realidad un plan tan ambicioso como el Tratado de Abuja?

La estrategia en tres direcciones para aplicar el Tratado durante su primer decenio prevé: *a)* la extensión de infraestructura física y de servicios asociados vitales en todas las regiones; *b)* el desarrollo integrado de capacidades productivas en la agricultura y las industrias básicas, con el objetivo de construir los cimientos de la distribución equitativa de la base industrial, y *c)* la integración de las economías nacionales al mercado subregional a través de un programa de liberalización comercial.⁵¹

Dadas las tendencias actuales de movilización de recursos, ¿hay alguna posibilidad de lograr esto? Lo más plausible es considerar que, una vez más semejante marco de referencia no toma plenamente en cuenta el efecto adverso de depender de recursos externos que no vendrán.

¿Cuál es la situación en lo que concierne a los recursos internos? Ya se acepta ampliamente el criterio de que cualquier estrategia destinada a incrementar las existencias de capital en África tendrá que descansar sobre un nivel mayor de sustitución de las exportaciones y sobre la sustitución regional de importaciones, tal como lo propone la alternativa de la UNICEF.⁵² Esta propuesta sigue muy de cerca el esquema alternativo elaborado por la Comisión Económica para África respecto de los Programas de Ajuste Estructural. Aunque las principales instituciones internacionales todavía no lo hayan

⁵⁰ Comisión Sur, *op. cit.*, p. 222.

⁵¹ Comisión Económica para África, *Proposals for the Implementation of the Abuja Treaty Establishing the African Economic Community*, ECA/CM 19/7, 18 de febrero de 1993.

⁵² G. A. Cornia *et al.*, *op. cit.*, p. 164 y capítulo 13.

descartado, aún no se puede evaluar cuán realistas podrán ser estas estrategias si no hay cambios dramáticos en cuanto al problema de la deuda y el desarrollo de un paquete indígena de reformas.

Espejos del pasado —espejos para el futuro

La principal lección que se desprende de la información ofrecida en el presente trabajo es la necesidad de contar con un enfoque integrado del desarrollo, que tome en cuenta los vínculos existentes entre los factores económicos, políticos y culturales, en tanto todos son decisivos para el equilibrio social.

Nuestra argumentación sobre los desafíos hace necesario que revisemos rápidamente dos áreas en las que habrá que considerar el papel de África sobre la base de su pasado histórico: la economía mundial y el debate democrático en curso. Semejante ejercicio nos permitirá definir prioridades que estén en concordancia con los valores africanos.

El papel de África en la economía mundial

Los africanos tendrán que decidir si desean recuperar o construir su propio modelo de desarrollo. La globalización de las economías ha alcanzado en la actualidad niveles que ni Smith, Keynes o Marx pudieron sospechar. Los mercados financieros son ahora el elemento más importante del capitalismo y el control sobre ellos refleja poder y la posibilidad de decisión respecto de una amplia gama de elementos, incluida la producción.

Las fases sucesivas del sistema capitalista (la mercantil, la revolución industrial y el fordismo),⁵³ al igual que la fase actual, han definido un proceso específico de trabajo en relación con las tecnologías dominantes, el sistema productivo, la estructura de división internacional del trabajo y el modelo de gobernabilidad regulatorio que opera a los niveles nacional y

⁵³ Tal como Amin define el periodo entre 1920 y 1970.

global. Por lo tanto, resulta importante examinar qué papel se le asigna a África en este sistema, puesto que eso nos ayudará a entender la lógica que rige no sólo la evolución del sistema, sino también el modo en que el sistema legitima su propuesta. Sólo después de comprender esta compleja situación será posible proponer con realismo una alternativa.

Si aceptamos que el desafío histórico de África es desarrollar su productividad y sus fuerzas productivas, y si aceptamos igualmente que los desafíos previamente enumerados serán las preocupaciones principales al definir semejante alternativa, entonces será posible diseñar un enfoque integral.

El ejemplo que ofrece China, con sus tasas actuales de crecimiento económico de alrededor de 10% anual, muestra el camino. No olvidemos que un principio básico adoptado por el programa chino de reformas es la necesidad de controlar el ritmo de aplicación. Sobra decir que otro de esos principios es el rechazo del condicionamiento. Los chinos comprenden que hay un origen de clase en cualquier modelo sustentado en la *condicionalidad*.

El catálogo de cambios estructurales en el sistema global, que presentó la Comisión Sur,⁵⁴ clama por la cooperación económica internacional pues su ausencia se hace cada vez más dañina, especialmente para los países en desarrollo. La posición de África es aún más crítica, dado el reciente trasfondo de imposición y condicionalidad.

El papel de África en el debate democrático

El mercado mundial tiene un nuevo producto de exportación: la democracia. Este producto confronta tres dificultades de mercado. Primero, el condicionamiento sobre la base de la

⁵⁴ Incluyendo la rápida expansión de las empresas transnacionales, la ampliación del papel de la banca privada, el aumento excesivo del endeudamiento, la pérdida de las ventajas comparativas de los países en desarrollo, el cambio de la agricultura y la industria hacia los servicios, la creciente inestabilidad, la imprevisibilidad y fluctuación en el funcionamiento de la economía internacional, los cambios institucionales significativos y la erosión del sistema de comercio multilateral materializado en el GATT.

democracia es un asunto riesgoso que le atará las manos a los países más pequeños y no a los tiburones (es dudoso, por ejemplo, que funcione con China). Segundo, moralmente hablando, es muy difícil apreciar el comportamiento democrático sin hacer referencia —como muchos querrían— a la metodología económica (siguiendo un enfoque por pasos). Así, podríamos terminar en situaciones donde empujar a los sistemas multipartidistas sería el modo más apropiado para mantener en el poder a una élite desprestigiada. Varios ejemplos en Latinoamérica apuntan en esa dirección, y revelan la necesidad de sustentar principios más que procesos. Tercero, existe una brecha entre el comportamiento democrático formal y la participación social. Un abordaje simplista concluye que lo uno provoca lo otro. Varios ejemplos del sureste asiático muestran que el progreso económico no es necesariamente provocado por regímenes democráticos, y que la mayoría de las veces la recuperación económica se lleva a cabo con represión social y política.

La noción de que África no está preparada para la democracia resulta inaceptable. Todos los países, todos los pueblos, están siempre listos para la democracia. Pero democracia es más que libertades políticas e individuales, también es equidad social, y hasta el momento esta última no se ha considerado como parte del problema. De acuerdo con el *Human Development Report* del PNUD, la brecha entre los más ricos y los más pobres de este mundo es peor que nunca. “20% de la población en la parte inferior de la escala accede a 1.4% del total de las riquezas; mientras que 20% de los que están mejor ubicados consume 82.7% de la producción mundial”.⁵⁵ Semejante situación clama por un sistema internacional democrático donde estos hechos se puedan debatir y queden sujetos a las mismas reglas que se aplican al debate sobre la democracia a nivel nacional.

Por supuesto que el modelo africano de democracia política va a echar raíces en la tradición de una comunidad abarcadora en la cual subsistirán cierto número de desigualdades. El mo-

⁵⁵ PNUD, Informe del Desarrollo Humano, Oxford, 1992.

delo occidental se basa en el progreso de unos pocos a expensas de la mayoría.

Desde el punto de vista de la expresión política, la participación real también es menos importante que la participación formal en la democracia parlamentaria occidental. Cada vez acude menos gente a las urnas, y en los países más estables las decisiones se concentran, literalmente en una minoría de votantes. Hay una sensación de incapacidad para cambiar el sistema y una creencia, cierta o falsa, en que el poder real radica en alguna otra parte.

¿Quiere esto decir que África tiene algo mejor que proponer? No necesariamente. Pero al menos pueden volverse a lanzar los dados sobre la mesa. Rousseau creía que era posible obligar a la gente a ser libre; sus intenciones fueron dolorosas y sinceras. Afortunadamente, Montesquieu demostró de manera convincente que la libertad crece paso a paso, a partir de la historia de una sociedad, y que no puede ser impuesta. Lo mismo se aplica a la democracia y a sus variados modelos, desde los tiempos del juicio de Sócrates.

Valores africanos que definen prioridades

La memoria histórica tiene a veces una duración limitada. Durante mucho tiempo se le atribuyó a Confucio la culpa por el arcaísmo asiático; hoy en día, Confucio es el héroe que explica el progreso de Asia. No es imposible vislumbrar que dentro de unos cuantos decenios se revierta la opinión que tenemos sobre los arcaísmos africanos, que hoy todavía se asocian con los tiempos precoloniales.

En un libro reciente, Basil Davidson propone una interpretación para este mismo dilema. A su juicio, el nacionalismo dotó por un instante a los africanos de orgullo nacional, de un sentimiento positivo respecto de su cultura y de la capacidad de mirar hacia adelante.⁵⁶ La sensación actual es de “derrota”, y el propio Davidson contribuye con esa perspectiva al

⁵⁶ B. Davidson, *The Black Man's Burden. Africa and the Curse of the Nation-State*, Londres, James Currey, 1992.

seleccionar intencionalmente lo negativo y no lo positivo en la obra *The Black Man's Burden...* La derrota tiene que asociarse con nuestros tiempos. Ojalá que mañana no se la asocie con la democracia, utilizada ahora más como una utopía que como un instrumento mediador. Muy pocos intelectuales africanos conservan el estado de ánimo de los años del nacionalismo, quienes lo hacen, a menudo se refieren a las perspectivas a largo plazo. Sólo un puñado parece preocuparse por el diagnóstico.

Aunque damos la bienvenida a la necesidad de mirar hacia adelante, la visión tiene que anclarse en alguna parte. El terreno más apropiado parece ser el de los valores africanos, enfrentados a la perspectiva de que el nacionalismo resucitó demasiado temprano en la historia africana. Un grupo de africanólogos que se reunió en Kericho, Kenya, en 1987, intentó el ejercicio de pronosticar el África del año 2057, un siglo después de que Nkrumah abrió el camino con la independencia de Ghana. El resultado de sus análisis en el periodo que media entre 1957 y 1980 fue

eufórico y optimista; desde los ochenta y hasta fines de siglo es un tiempo turbulento bajo las imposiciones de las instituciones financieras internacionales. El periodo subsiguiente, hasta el 2015, estará marcado por los reajustes en el frente político y económico, lo que les dará nuevos bríos y motivará a los africanos; la era siguiente será de consolidación, crecimiento y prosperidad.⁵⁷

Este escenario probable se basa en una asombrosa colección de datos y en un modelaje serio. La idea que Akin Mabunje propuso es el camino a seguir: la sensación de derrota no va a resolver los problemas de África, la actitud opuesta, tal como lo demostraron los años del nacionalismo, puede conseguir mucho más.

Subvertir o invertir el rumbo de las economías africanas partiendo del síndrome de la dependencia en dirección a un

⁵⁷ C. Achebe, G. Hyden, A. Pala Okeyo y O. Magadza, *Beyond Hunger in Africa: Conventional Wisdom and a Vision for Africa in 2057*, Nairobi, Heinemann, 1990.

crecimiento sustentable, sólo puede conseguirse a través de una evaluación seria de los valores africanos.

Conclusión

El desarrollo constituye una totalidad. Se trata de un proceso cultural integrado que abarca valores como el medio ambiente natural, las relaciones sociales, la educación, la producción, el consumo y el bienestar. El desarrollo es endógeno, sólo puede venir desde dentro de la sociedad, la cual define con absoluta soberanía su visión y su estrategia y confía, en primerísimo lugar, en sus fuerzas internas y en la cooperación con sociedades que comparten sus problemas y aspiraciones.

Esa definición de desarrollo —que la Fundación Dag Hammarskjöld fue la primera en proponer en 1975— todavía conserva validez y es un punto de referencia.⁵⁸ No obstante, como lo enuncia Susan George, “hay que poner la palabra [desarrollo] entre comillas en la actualidad, porque causa demasiado embarazo usarla de otro modo”.⁵⁹

En este trabajo intentamos demostrar que pasar revista a los diagnósticos de la crisis africana es un eslabón importante del proceso de transformación. El desarrollo se logrará cuando los africanos cobren conciencia de que sólo ellos lo conseguirán. No va a llegarles desde fuera.

Otro vínculo, quizás el esencial a corto plazo, es reconocer que las políticas monetarias neoclásicas se han revelado inadecuadas para resolver las necesidades africanas. Su expediente es pobre y clama por un cambio urgente.

¡El cambio será posible cuando la sensación de derrota sea derrotada!

⁵⁸ En *Development Dialogue*, Uppsala, vol. 1, 2, 1975.

⁵⁹ S. George, *op. cit.*

