

FRANCISCO JAVIER PEÑAS
ANTONIO SANTAMARIA

La nueva tutela internacional de Africa

La condicionalidad política en las relaciones entre los países occidentales y los africanos es tan vieja como la misma independencia de estos últimos. Sin embargo, la condicionalidad política vinculada a la democratización, a las elecciones y al respeto de los derechos humanos es relativamente reciente y supone un paso más allá: es la tutela activa de los países occidentales sobre Africa. Las comunidades de donantes en solitario o a través de las organizaciones internacionales son los principales agentes de esta tutela, en un contexto en el que el fin de la Guerra Fría ha supuesto la creciente marginalidad de ese continente en las preocupaciones de seguridad de las grandes potencias.

El pasado 25 de septiembre, José Dos Santos, presidente de la República de Angola y líder del MPLA (Movimiento Popular para la Liberación de Angola), y su tradicional enemigo Jonas Savimbi, candidato derrotado en las últimas elecciones cuya legitimidad niega, y líder de la guerrilla de la UNITA (Unidad Nacional por la Independencia Total de Angola) -el otro bando en la guerra civil que ha desolado Angola en los últimos 20 años- acudían a Bruselas a reunirse con los que, de forma eufemística y a la par exacta, se denominan donantes.

La reunión, nominalmente organizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Angola, estaba auspiciada por la Unión Europea. En dicha reunión los donantes se comprometieron a aportar 993 millones de dólares para, según consta en un breve despacho de Naciones Unidas, "consolidar la paz y promover el desarrollo". Tres rasgos de esta reunión merecen ser destacados porque servirán de introducción a las líneas que siguen. En primer lugar, la ayuda estaba -está- condicionada a la "implementación del Protocolo de Lusaka", por el cual ambos bandos se comprometían a participar en la reconstrucción del país sobre bases de democracia -elecciones y respeto a los derechos humanos-, y una economía de mercado sujeta las habituales recetas de las organizaciones de Bretton Woods.

Este artículo es parte de un trabajo de investigación sobre la tutela internacional de Africa abordado por Lucía Alonso (Seminario de Investigación por la Paz, Zaragoza), Alicia Campos (Universidad Autónoma de Madrid, UAM), Irene Martín (UAM), Francisco J. Peñas (UAM), Dolores Piña (Universidad Pública de Navarra), Antonio Santamaría (CEALCA, Universidad Complutense de Madrid) e Itziar Ruíz-Jiménez (UAM), quienes constituyen el Grupo Africa de la Universidad Autónoma de Madrid.

En segundo lugar, que la reunión se celebró en Bruselas y hasta allí se trasladaron el actual presidente de Angola y su enemigo y rival, para reunirse con aquellos que iban a proporcionar el dinero para la pacificación y reconstrucción del país. Ciertamente la elección de Bruselas como sede de la reunión no es inocente -ninguna elección diplomática de estas características lo es- y pone de manifiesto una determinada relación de poder. En tercer y último lugar, la reunión pasó desapercibida y no mereció nada más que una breve mención en nuestra prensa.

En esta reunión los donantes, es decir, los países occidentales desarrollados, tuvieron la voz cantante condicionando su ayuda, no sólo financiera, a la implementación de un determinado programa de pacificación y reconstrucción, de un determinado modelo, cuyos rasgos son los que los países occidentales consideran propios y a la vez universales: elecciones, competencia política partidista por el Gobierno, respeto a los derechos humanos, eficacia en la gestión, liberalización económica y ajuste estructural. Pero si los mecanismos de modelo están dibujados a imagen y semejanza de las formas occidentales de organizar lo que Tilly llamaría "redes de coerción, producción y distribución", la sustancia del acuerdo tiene mucho de africano. Lo central del Protocolo de Lusaka son los acuerdos para compartir el poder, para repartir entre los contendientes los cargos todo a lo largo y ancho del aparato del Estado, desde el gobierno central hasta la administración local, desde el estado mayor del ejército hasta el mando de la última unidad de policía, teniendo la muy africana conciencia de que el poder en África es, sin separaciones ni soluciones de continuidad, político, económico y social -si es que estas palabras que por sí mismas denotan separación pueden dar cuenta de una realidad única-, y una red compleja y tupida. En África, aquel que controla el Estado no sólo estructura el campo de acción de los otros, como diría Foucault, sino que lo hace en todos los terrenos. El Estado no sólo es la sede del poder político, sino la fuente fundamental de los recursos necesarios para la subsistencia.

Operaciones profusas

La operación que culminó en la mencionada reunión de Bruselas, es decir, la intervención activa de los donantes, directamente o a través de las organizaciones internacionales, en el proceso de reconstrucción del Estado angolano, no ha sido la primera intervención de estas características. El modelo -acuerdos de pacificación, intervención de los donantes y de las organizaciones internacionales, elecciones y reconstrucción del Estado- no es la primera vez que se aplica. En Mozambique, a raíz del acuerdo de Roma de 1992 entre el FRELIMO (Frente para la Liberación de Mozambique) y la RENAMO (Resistencia Nacional Mozambiqueña), se puso en marcha un dispositivo de Naciones Unidas -ONUMOZ- que culminó en las elecciones celebradas en octubre de 1994, donde la reconstrucción del Estado por parte de Naciones Unidas se articuló sobre la base de un soborno millonario a la RENAMO financiado por la llamada comunidad de donantes, de tal manera que las expectativas de participación en el nuevo aparato del estado fueran superiores a las de la vuelta al *mato* -a la lucha armada- incluso si las elecciones, como en realidad ocurrió, las ganaba el contrario, el FRELIMO en este caso.

Se pueden citar algunas otras operaciones que, aunque siendo menos espectaculares, se encuadran en esta misma política. En 1992, Kamuzu Banda, presidente

de Malawi desde su independencia en 1964, se vio obligado a permitir la participación de la oposición en un referéndum sobre el partido único después de que los donantes, en una reunión presidida por el Banco Mundial y celebrada en París en mayo de 1992, condicionaran la ayuda a la puesta en práctica de reformas democráticas, idea remarcada por el enviado del Secretario General de la ONU en una inesperada visita al presidente de Malawi días antes del referéndum en junio de 1993.

Un caso similar sucedió en Ghana, donde Rawlings no sólo asumió con inesperada prontitud las directrices de ajuste estructural de las organizaciones de Bretton Woods, sino que, en un hábil e inesperado giro, convocó elecciones cuatro días antes de la reunión que su comunidad de donantes iba a celebrar en París los días 14 y 15 de mayo de 1991, y donde, previsiblemente, se condicionaría la ayuda a reformas democráticas.

Kenia sufrió en 1991 la suspensión de toda ayuda por la negativa en la práctica del presidente Arap Moi a proceder a reformas en el sistema político y en el sistema económico. En el caso de Etiopía, quizá uno de los países africanos que más ayuda reciben, los donantes, que poseían en Adis Abeba una unidad de observación electoral propia -Donors' Electoral Unit-, se limitaron a controlar el desarrollo de las elecciones generales de mayo de 1995 y a certificar oficialmente, por más que existieran oficiosas reservas, que las elecciones habían sido libres y limpias.

No menos espectaculares y significativos fueron los procesos de democratización iniciados en el África francófona, especialmente en Costa de Marfil, una vez que el presidente Mitterand, en la reunión de La Baule, en 1990, condicionara la ayuda francesa a sus excolonias al respeto a los derechos humanos y a la puesta en práctica de reformas democráticas.

El uso de la ayuda y de las presiones políticas para conseguir el resultado deseado -democratización, eficacia y transparencia en la gestión y liberalización económica- no obtiene siempre los resultados buscados. El fracaso se debe en algunos casos a la habilidad de los gobernantes africanos que, con gran experiencia como intermediarios entre y su país y el sistema internacional y como gestores de la ayuda, son capaces de ofrecer pequeñas reformas o apariencias de reformas para lograr salvar año a año la prolongación de la ayuda, como en el caso mencionado de Arap Moi de Kenia.

En otros estados, las presiones fracasan porque las potencias occidentales no se atreven a poner en peligro otros intereses en juego: en Costa de Marfil los donantes son renuentes a presionar en exceso al presidente Bedié, que se ha rodeado de tecnócratas del gusto de los donantes y que siguió al pie de la letra las directrices de las instituciones de Bretton Woods desde la devaluación de en 50% del franco CEFA en enero de 1995.

En el caso de Nigeria, las presiones de los donantes se ven atemperadas por la importancia de sus intereses económicos, que podrían peligrar sin que los gobernantes occidentales sacaran nada a cambio.¹

*El uso de la
ayuda y de
las presiones
políticas para
conseguir el
resultado
deseado
-demo-
cratización,
eficacia y
transparencia
en la gestión y
liberalización
económica-
no obtiene
siempre los
resultados
buscados.*

¹ "Aunque no estuvieran implicados los intereses económicos, (las sanciones) son una arma defectuosa y pocos votantes, blancos o negros, en Estados Unidos o en Gran Bretaña dedican su horas de vigilia a preocuparse por Nigeria". Sin embargo, las sanciones son un arma de uso extenso en otros casos. Podemos intuir aquí una correlación inversa entre la potencia del país africano -Nigeria es el más habitado, posee grandes reservas de petróleo y un gran peso político en la zona- y la capacidad de presión de las comunidades de donantes. Ver *The Economist*, 30 de septiembre de 1995.

En el caso de Etiopía, los donantes no airearon sus reservas oficiosas, pues se primaba la estabilidad en semejante enclave estratégico de Africa. En algunos casos las presiones de los donantes se estrellan ante personajes como Mobutu, de Zaire, que se ha desentendido prácticamente del funcionamiento del estado zairiano, mientras sigue enriqueciéndose con la exportación ilegal de diamantes. Por último, en casos como Somalia, la reconstrucción del Estado no ha sido posible porque la inexistencia de un acuerdo previo entre las partes obligaba a Naciones Unidas, y/o a los países que aportaban efectivos para su operaciones allí, a asumir ellas mismas la reconstrucción de un Estado somalí al margen y en contra de las facciones en guerra en el país. Algo similar sucede en Liberia, aunque en este caso la intervención es de carácter regional.

Las comunidades de donantes

La enumeración de éxitos y fracasos en las presiones occidentales sobre los gobernantes africanos permiten detectar la existencia de un línea de actuación y de un programa político para Africa compartidos por todos los países occidentales y por las instituciones internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y, con otros matices, Naciones Unidas. Este programa puede tener distintas formulaciones y pinceladas pero se puede detectar como común denominador de todas sus versiones tres puntos claves: democratización, entendida como elecciones libres y limpias y derechos humanos; *good governance* en los términos de Banco Mundial -ausencia de corrupción, transparencia en la gestión de los gobiernos, etc.-, y liberalización de la economía, cuyo primer paso es la puesta en práctica de los programas de ajuste estructural diseñados por las instituciones de Bretton Woods.

Si bien estas últimas llevan décadas interviniendo en las políticas económicas de los estados africanos, lo que es novedoso es la aparición, sobre todo en el terreno de las reformas políticas, de unas figuras nuevas, por su ubicuidad, generalización y eficacia, que impulsan y controlan estos procesos, desde las simples elecciones a las reconstrucciones de los estados fallidos, y que se denominan a sí mismas comunidades de donantes.²

Estas comunidades se materializan en la reunión no formalizada en organización internacional de los representantes de los estados occidentales que donan ayuda a un país africano y cuyo orden del día es la puesta en práctica del programa más arriba mencionado. Estas reuniones pueden celebrarse en el país receptor, tal fue el caso de las frenéticas reuniones mantenidas la noche del 26 de octubre de 1994 cuando Dhlakama, en nombre de la RENAMO, anunció su retirada de las elecciones mozambicanas, o en alguna capital europea, en París en el caso de Malawi, en Bruselas en el caso de Angola; pueden ser auspiciadas por alguna institución internacional, el Banco Mundial en el penúltimo caso o la Unión Europea, en el último; y pueden contar con la presencia y buscar la coordinación con las organizaciones internacionales, como Naciones Unidas -cuyo concurso es impres-

² La novedad no está en la existencia de comunidades de donantes, sino en los rasgos mencionados.

cindible en las situaciones en las que hay en marcha operaciones de mantenimiento de paz-, el Banco Mundial o el FMI.

Merece la pena destacar otros dos rasgos de estas organizaciones *ad hoc*. En primer lugar, su multilateralidad: la coordinación de las políticas se extiende a todos los donantes aunque no excluye diferencias de énfasis, acciones unilaterales o especiales intereses o vínculos con determinadas áreas, muy marcadas en el caso francés. En segundo lugar, su bajo perfil: los medios de comunicación se hacen escaso eco de su existencia y acción, puede que, en parte, por lo discreto de su actuación y, también, porque los medios consideran como algo natural y sin especial relevancia el que unos estados dicten a otros los términos de sus políticas institucional y económica. En los casos donde su actuación ha sido más trascendente -con la reconstrucción de los estados colapsados, por ejemplo- las comunidades de donantes han escondido su protagonismo real detrás de la acción visible -incluso ostentosa en algunos casos- y pública de Naciones Unidas y de los delegados del Secretario General.³

La condicionalidad política en las relaciones entre los países occidentales y los países africanos es tan vieja como la misma independencia de éstos. Sin embargo, la condicionalidad política vinculada a la democratización, a las elecciones y al respeto a los derechos humanos es relativamente reciente y su preponderancia como eje en las relaciones entre los países desarrollados y los estados africanos es totalmente novedosa.

La tesis que intentan avanzar estas líneas es que los fenómenos más arriba reseñados suponen un paso más allá de la pura condicionalidad política negativa, para entrar en lo que podríamos denominar la tutela activa de los países occidentales sobre los estados africanos. Las comunidades de donantes, en solitario, en compañía o tras los bastidores de las organizaciones internacionales no sólo retiran la ayuda a los países donde se producen violaciones de los derechos humanos, sino que participan activamente en la reorganización de la vida política y económica de los estados africanos a imagen y semejanza de los occidentales.

Ciertamente esta promoción activa de un modelo político y económico liberal no se despliega en un terreno vacío, sino sobre territorios y poblaciones donde los estados pueden ser débiles y las sociedades fuertes, pero donde las élites, como advierte Jean-François Bayart, "lejos de ser la víctimas de su misma vulnerabilidad... explotan, en ocasiones muy hábilmente, los recursos de la dependencia, que es -y nunca se insistirá bastante sobre esto- tan predeterminada como fabricada astutamente. Tanto en su escenario político como en el sistema mundial, (las élites africanas) persiguen sus propios objetivos con el margen de fracaso y éxito que conlleva la puesta en práctica de cualquier estrategia".⁴

*La
condiciona-
lidad política
en las
relaciones
entre los
países
occidentales y
los países
africanos es
tan vieja
como la
misma
independen-
cia de éstos.*

³ Aldo Ajello, delegado especial del Secretario General en la operación de Naciones Unidas en Mozambique, ONUMOZ, declaraba a un medio británico: "Le dimos (a Dhlakama) suficiente dinero (17 millones de dólares es la cifra que se menciona en el artículo) para asegurarnos de que tenía demasiado que perder volviendo a la guerra", Leslie Crawford, "Lessons to learn in keeping the peace", *Financial Times*, 28 de noviembre de 1994.

⁴ "The Historicity of African States", *Journal of International Affairs*, vol. 46, nº 1, 1992, pág. 77.

Se trata pues de un fenómeno que atañe tanto a los países occidentales -a su discurso moral, a sus intereses económicos, políticos o de prestigio, a los efectos del "síndrome CNN"- como a los estados africanos y sus élites dominantes. Estamos ante un nuevo actor internacional -la comunidad de donantes- cuya acción se despliega en el propicio suelo de la crisis del estado poscolonial africano.

El fomento del clientelismo

La Guerra Fría, la división del mundo en bloques enfrentados que ofrecían programas diferentes de enfrentarse a la modernidad, tuvo también su repercusión en los estados africanos. En primer lugar, la misma existencia de un mundo liberal capitalista y un mundo socialista posibilitaba que los dirigentes africanos pudieran elegir entre la economía libre o la del mercantilismo y la economía controlada por el Estado como vía rápida, así se pensaba, de desarrollo económico. En segundo lugar, la elección de una u otra vía venía acompañada de un alineamiento político, cuya plasmación más simple era el voto a uno u otro bloque en la Asamblea General de Naciones Unidas, y que rendía inmediatos beneficios en forma de ayuda, sobre todo militar. Se establecía así una forma de clientelismo que, a cambio de alineamiento, proporcionaba protección frente a las amenazas internas y externas, y ayudas que garantizaban la estabilidad del Estado. En tercer lugar, la Guerra Fría elevaba lo que eran conflictos puramente locales a problemas geopolíticos de vital importancia, lo que distorsionaba sus raíces y permitía que éstos se prolongaran indefinidamente.

La Guerra Fría fomentó el clientelismo de los estados africanos de las potencias occidentales, sobre todo de Estados Unidos y en otros casos de los países del bloque del Este. La contrapartida a la fuerte influencia que sufrían las élites africanas durante la pugna bipolar fue su gran capacidad de negociación, de regateo, de hacer pagar muy caro -en términos de ayuda, de apoyo o de cerrar los ojos ante la corrupción o violación sistemática de los derechos humanos- su alineamiento con uno u otro bloque.

El prestigio conseguido por las élites políticas africanas en la lucha por la independencia, un coyuntura política internacional caracterizada por la pugna bipolar y una economía internacional desarrollista y, en los años 60, sedienta de materias primas, proporcionaron a los nuevos estados africanos lo que podríamos denominar una tregua histórica. Esa tregua hoy ha acabado.

En África se conoce a la década de los 80 como la década perdida. Esta mirada sobre el presente africano se empezó a generalizar en los últimos años de ese decenio, cuando el fin de la Guerra Fría, el desvanecimiento de la pugna bipolar, era ya una realidad. Este cambio de etapa histórica, que fue precedida en los años setenta por un cambio en el modelo de acumulación de la economía mundial, subyace a la hoy patente crisis del Estado en África.

La palabra clave para describir los rasgos internacionales de este proceso es marginalización. En el terreno de las relaciones políticas y militares internacionales, el fin de la Guerra Fría ha supuesto la creciente marginalidad de África en las preocupaciones de seguridad de las grandes potencias. Cuando el mundo era un juego geoestratégico de suma cero, cualquier avance de un contendiente -un

voto en Naciones Unidas, una ayuda militar, una simpatía política, etc.- era considerado como una pérdida para la otra superpotencia. En el mundo de nuestros días, el derrumbe del Estado en Somalia, Liberia o Ruanda es marginal en las preocupaciones de seguridad del mundo desarrollado. Sin embargo, hace pocos años ni el Banco Mundial ni su principal apoyo, Estados Unidos, podían permitir tal derrumbe. Tres de los estados colapsados -Zaire, Somalia y Liberia- fueron en las décadas de los 70 y los 80 los principales receptores de ayuda estadounidense en Africa.

Los estados africanos sufren en esta coyuntura un efecto de pinza fruto de esa marginalización. Africa es único continente del mundo donde la pobreza aumenta de forma generalizada. La marginalización política y económica hacen disminuir los ingresos de los estados y la capacidad de éstos para hacer circular esa escasa riqueza en las redes clientelistas, con lo que éstas dejan de cumplir su función. Los beneficios disminuyen y el número de gente que participa de ellos también. Por su parte, los donantes y las organizaciones económicas internacionales se muestran cada vez más exigentes sobre el buen uso de la ayuda. Los estados africanos están cogidos entre dos fuegos y el resultado es lo que J.F. Bayart llama la venganza de las sociedades africanas: crecimiento de la economía informal y vaciado de la economía formal, vuelta a las identidades étnicas -a la *defensive kinship solidarities*, como las calificaba B. Davidson- y, en algunos casos, recursos a la lucha armada.

Conclusiones y líneas de investigación

Con los cambios en la economía internacional y con el fin de la Guerra Fría se despliega un doble proceso que afecta de lleno a los estados africanos: por un lado, su reciente marginalización de los procesos económicos y políticos; por otro, los donantes y las organizaciones internacionales pueden y quieren ir más allá de la influencia sobre las variables macroeconómicas y controlar las que podríamos llamar variables políticas. Como se ha señalado, este control puede ir desde la sanción de libertad y limpieza de unas elecciones, hasta la reconstrucción de los estados colapsados. Este control no siempre tiene éxito: bien por la resistencia de las élites africanas en el poder, bien porque, en cálculo de costes y beneficios, los potenciales intervinientes o controladores descartan implicarse ante lo elevado de la apuesta y lo magro de los beneficios.

La investigación está por hacer: hay que detectar las comunidades donantes, las condicionalidades de la ayuda, los mecanismos concretos de presión, las respuestas de las élites y sociedades africanas, evaluar el éxito de la reconstrucción de los estados colapsados, etc.

Dos aspectos tienen especial importancia. Uno es la crisis de los estados africanos y lo que supone de cuestionamiento de la visión lineal y acumulativa de progreso de la modernidad liberal. Otro, los nuevos actores y motivos internacionales, que cuestionan la visión estatista geopolítica de las relaciones internacionales.

Uno de los grandes atractivos del estudio de este tema, aparte de señalar una realidad viva y sufriente, es que: 1) obliga a releer el pasado de las relaciones internacionales desde otra perspectiva, de homogeneización y/o occidentaliza-

*Africa es
único
continente del
mundo donde
la pobreza
aumenta de
forma
generalizada.*

ción; 2) llamaría la atención sobre las insuficiencias de un Derecho internacional que pivota sobre la idea de Estado soberano; 3) aportaría elementos a la discusión sobre la modernidad; y 4) nos enfrenta con problemas centrales de la teoría política como los derechos humanos, la polémica entre liberalismo y comunitarismo, sobre intervención-no intervención y sobre la justicia distributiva internacional o su falta.