

JOSÉ GUIMÓN

Un nuevo horizonte para el desarrollo africano

La presentación oficial de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), en julio de 2001, ha generado grandes expectativas. Aunque hasta la fecha los resultados hayan sido en cierta medida decepcionantes, y a pesar del largo camino todavía por recorrer, ha mejorado sustancialmente el marco institucional y el rango político de la propuesta africana en el sistema internacional. Recientemente han tenido lugar acontecimientos importantes para el NEPAD como las elecciones de Zimbabue, la visita a África del primer ministro británico Tony Blair, la conferencia de Naciones Unidas en Monterrey o las reuniones del G8 con representantes africanos para preparar la cumbre de junio, que supuestamente dedicará una especial atención al desarrollo del continente. Este artículo presenta un resumen de los últimos sucesos y una reflexión crítica sobre la situación actual de los programas políticos para impulsar el desarrollo del continente africano.

La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, por sus siglas en inglés),¹ está marcando un punto de inflexión en las relaciones entre África y el mundo occidental. Se trata de una estrategia para el desarrollo del continente africano cuyo rasgo distintivo sobre las iniciativas de años anteriores es que ha

¹ El NEPAD (*New Partnership for African Development*) fue presentado oficialmente el 11 de julio de 2001 en la cumbre de la Organización de la Unidad Africana (OUA) celebrada en Lusaka, Zambia. En esa misma cumbre se decidió cambiar el nombre de la OUA por el de Unión Africana (UA). El nuevo plan tiene su origen en la fusión del MAP (Programa de Renacimiento de África para el Milenio), promovido por Suráfrica, y el Plan Omega, promovido por Senegal. El texto íntegro de la última versión del NEPAD puede encontrarse en www.dfa.gov.za/events/nepad.htm

José Guimón es doctorando en Economía y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid

sido diseñada y promovida por un grupo de líderes africanos encabezado por el presidente sudafricano Thabo Mbeki. En la actualidad lo forman 16 países africanos,² número que se espera aumente pronto.

El NEPAD es una propuesta de alianza entre África y Occidente, en virtud de la cual los países ricos se comprometerían a aumentar la ayuda al continente africano, condonar mayor cantidad de su deuda y reducir sus barreras comerciales a los productos procedentes de África. Los países africanos se comprometerían a implantar mecanismos para asegurar elecciones democráticas y buen gobierno, proteger los derechos humanos y promover la paz. En cuanto a los países ricos, el G8 se ha convertido en la principal plataforma de respuesta a la iniciativa africana.

No aporta grandes innovaciones, pero lo importante es que se trata de una iniciativa que surge desde África y para África, porque la principal razón del fracaso de otros planes anteriores con objetivos similares fue que se diseñaron desde Occidente. En este sentido, se adapta bien al nuevo enfoque para la ayuda al desarrollo promovido por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Unión Europea, que tratan de asegurar que los propios países diseñen sus programas de desarrollo. Se apoya también en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, que proponen entre otras cosas reducir a la mitad el número de personas que viven con menos de un dólar diario para el año 2015.

El control de conflictos es uno de los aspectos prioritarios del NEPAD, lo que ha sido bien recibido por Occidente, cada día más consciente de la importancia de promover la paz en todas las regiones del mundo. Se están elaborando planes para que los países africanos puedan hacer frente de forma colectiva a las guerras e implementar programas de mantenimiento de la paz y control de armas ligeras. También se solicita a los países ricos que financien la prevención, gestión y resolución de conflictos. Este es un asunto de especial importancia porque la guerra es uno de los principales obstáculos al desarrollo del continente. Según las estimaciones del Banco Mundial, los conflictos bélicos reducen el crecimiento económico anual del continente africano en un 2%. Se calcula que el 20% de la población africana vive en condiciones de conflicto y que ocho millones de africanos han perdido la vida en la guerra durante los últimos 40 años. Acabar con los conflictos es un prerrequisito para salir del círculo vicioso que oprime a la región más mísera del planeta.

“Afropesimismo”

África no sólo es el continente más pobre del mundo, sino también el que menos progresos económicos ha logrado en las últimas décadas. El fuerte impacto de la todavía reciente explotación colonial sobre la economía y la complejidad del proceso de transición, han provocado que la renta per capita africana sea hoy menor

² Los países integrantes del NEPAD son Argelia, Botswana, Camerún, Congo, Egipto, Etiopía, Gabón, Mali, Mauricio, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Senegal, Suráfrica, Túnez y Zambia.

que en 1970. África representa un 10% de la población pero sólo un 1% de la renta mundial. Más de un 33% de su población sufre problemas de malnutrición y es la única región del mundo donde la oferta de alimentos por habitante ha descendido durante los últimos cuatro años. Según el Índice de Desarrollo Humano de la ONU, 34 países de África se encuentran entre los 50 menos desarrollados del planeta. Aunque 20 países africanos crecieron por encima del 4% en 2001, el continente requiere un mayor y más generalizado crecimiento económico para salir de la miseria. En 2002 se prevé un crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) del 3,2% para el conjunto de África, inferior a la tasa de crecimiento de su población y muy por debajo de la tasa necesaria para empezar a paliar la pobreza, que el NEPAD estima en un 7%.

Ante los escasos progresos, el sentimiento general de “afropesimismo” se recrudece cada año. En la última década, África ha padecido una combinación catastrófica de epidemias sanitarias, disminución de la ayuda exterior, aumento de las barreras comerciales, derrumbe de los precios de las materias primas e imposición de programas de ajuste estructural que han perjudicado las economías, aumentado las desigualdades y desestabilizado los Gobiernos. La ayuda a África ha descendido de 24.200 millones de dólares en 1989 a 14.200 en 1998. La meta del 0,7% del PIB marcada en 1969 por la ONU para la ayuda al desarrollo cada vez está más lejos: durante la década de 1990 cayó de 0,33% a 0,22%. En lo relativo a la deuda externa, África todavía se encuentra atrapada por el pago de billones en intereses y pocos países han sido beneficiarios de alguna medida de condonación de deuda a pesar de las promesas de los países ricos. Además, la inversión extranjera, que ya se encontraba en niveles ínfimos en 1990, ha disminuido considerablemente, en parte, como consecuencia de la mayor aversión de los inversores al riesgo de los países emergentes tras el colapso financiero mexicano de 1995 o la crisis asiática de 1997. En comercio, África representa actualmente sólo un 2% del comercio internacional y se calcula que las barreras comerciales de Occidente le cuestan dos billones de dólares anuales en ingresos perdidos. Los precios de las materias primas exportadas por el continente africano, excluido el petróleo, cayeron un 60% entre 1980 y 2000.

Signos de esperanza

Aunque la situación es dramática, existen dos motivos para el optimismo. Hay signos que indican una mayor toma de conciencia, entre los países ricos, de la necesidad de apoyar el desarrollo del continente africano desde una perspectiva de beneficio mutuo. Muchos abogan por trabajar para transformar la alianza global contra el terrorismo en una alianza global contra la pobreza. En segundo lugar, está emergiendo una nueva clase política en África más profesional, madura y comprometida con el desarrollo del continente, con la paz y la democracia y con la adecuada integración de África en el sistema económico global. Esta nueva generación de dirigentes africanos también se ha esforzado por promover las relaciones intracontinentales, tanto comerciales —que siguen siendo muy escasas por el

*La ayuda a
África ha
descendido
de 24.200
millones de
dólares en
1989 a
14.200 en
1998*

legado del sistema colonial—, como políticas —en busca de mecanismos de integración que doten de mayor estabilidad y coordinación política al continente—.

Tanto los líderes africanos como los occidentales parecen convencidos de que ha llegado el momento de actuar con mayor empeño para poner fin a la desesperante crisis africana, y el NEPAD se ha convertido en la plataforma institucional para lograrlo. Pero la historia muestra que hay que ser escépticos con este tipo de grandilocuentes iniciativas pues a menudo tienden a ser incumplidas tanto por los países ricos como por los dirigentes africanos. ¿El NEPAD tiene potencial real o es sólo uno más de los 18 planes para el desarrollo de África esbozados en los últimos veinte años? ¿Existe verdaderamente una mayor voluntad política entre los líderes occidentales, o se trata simplemente de una respuesta más en forma de promesas falsas a las crecientes demandas de los países en desarrollo y de los grupos antiglobalización? Y los dirigentes africanos, ¿creen en las premisas del NEPAD y están dispuestos a cumplir sus compromisos, o simplemente utilizan las palabras que el G8 quiere escuchar para conseguir así mayor ayuda?

Sucesos recientes en África y Occidente

El pasado marzo, las fraudulentas elecciones de Zimbabue otorgaron de nuevo la victoria a Robert Mugabe, cuyas prácticas antidemocráticas y radicalismo racial han sumido en la miseria al que fue uno de los países más prometedores del continente. EEUU y Europa condenaron inmediatamente las elecciones. Sin embargo, los principales Gobiernos africanos, como Suráfrica o Nigeria, respaldaron el triunfo de Mugabe, lo que se interpretó como una muestra del bajo compromiso de los líderes africanos con las condiciones que, en el marco del NEPAD, ofrecen como contrapartida al aumento de la ayuda de los países ricos. El diario *El País* valoraba el gesto como “un serio revés para las declaradas, y en muchos casos retóricas, aspiraciones de los líderes regionales por hacer del continente desheredado un socio responsable en busca de justicia, democracia y bienestar, y obtener por ello la cooperación económica de Occidente”.³

Inicialmente los dirigentes africanos se resistieron a las presiones ejercidas por EEUU y Gran Bretaña, argumentando que no había suficientes indicios de fraude y que no era justo supeditar los avances del NEPAD a su actitud ante Zimbabue. Sin embargo, probablemente tras considerar el impacto que los hechos estaban teniendo sobre su credibilidad, tanto Suráfrica como Nigeria aprobaron la expulsión de Mugabe de la Commonwealth por sus prácticas antidemocráticas. Este significativo gesto fue bienvenido por analistas políticos y Gobiernos occidentales.⁴ El NEPAD conseguía de esta forma superar, con apenas un aprobado, su más difícil prueba hasta la fecha.

³ *El País*, “La farsa de Mugabe”, 14 de marzo de 2002.

⁴ *The Economist*, “Zimbabwe and Africa: The friendlessness of Robert Mugabe”, 23 de marzo de 2002.

En cuanto a Occidente, los defensores más activos del NEPAD han sido Canadá, Reino Unido y Francia, que consideran que debería ser la prioridad de la cumbre de junio del G8 en Canadá. Jean Chretien, primer ministro del país anfitrión, dedicó a África su discurso en el *World Economic Forum* en febrero, visitó después el continente y declaró haber destinado 500 millones de dólares a un fondo especial para el NEPAD. Igualmente destacable es el trabajo diplomático del primer ministro británico Tony Blair, que parece estar convirtiéndose en el padrino occidental del renacimiento africano. También Jacques Chirac, presidente de Francia, organizó una reunión con gobernantes africanos el 8 de febrero en París. Tras el encuentro, el Gobierno surafricano declaró estar “impresionado” por el compromiso mostrado por Francia y Gran Bretaña.

Pese a estas muestras de buenas intenciones, el resultado de la reunión de ministros de finanzas del G8, celebrada en febrero en Ottawa (Canadá), donde se discutieron los asuntos a incluir en el comunicado de la cumbre de junio, fue decepcionante. No se logró el compromiso para la constitución del fondo de 50.000 millones de dólares anuales para afrontar la pobreza global, que en gran parte repercutiría sobre África, propuesto por el Secretario General de la ONU. La oposición del Ejecutivo estadounidense, escéptico sobre la efectividad de la ayuda al desarrollo, fue la principal razón del fracaso.⁵ También otros Gobiernos con problemas presupuestarios, como Japón o Alemania, se mostraron reacios a incrementar la aportación de fondos.

Posteriormente, el representante francés y exdirector del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, se encargó de transmitir la triste noticia a los delegados del NEPAD, declarando que “a pesar de que hay una búsqueda genuina por ambas partes de vías para el renacimiento de África, no seremos capaces para junio de encontrar en nuestros bolsillos una gran suma de dinero para un gran fondo para África”. Unas semanas después tuvo lugar en Monterrey la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo, organizada por la ONU. En ella se reprodujo el fracaso anterior, no lográndose aprobar la constitución del citado fondo.

En el terreno comercial, Mike Moore, director de la Organización Mundial del Comercio, ofreció una visión más esperanzadora durante su visita a Suráfrica, en febrero, al declarar que la ronda de Doha, presentada a finales de 2001, podría contribuir enormemente al desarrollo de África. Añadió que, “en parte gracias al liderazgo de Suráfrica como representante de los países en desarrollo, hemos avanzado más en los pocos meses de la ronda de Doha que en toda la ronda de Uruguay”. También dijo que el NEPAD “es una de las más espléndidas visiones y decisiones producidas para los africanos y por los africanos” que ha visto en su vida.⁶

⁵ Ya en enero el presidente Bush anunciaba que la ayuda estadounidense a África subsahariana pasaría de los 100 millones de dólares actuales a 77 millones en el 2003. Sin embargo, se mantendría o aumentaría la ayuda “estratégica” a Marruecos y Egipto.

⁶ John Fraser, “WTO praises NEPAD”, *Business Day*, 11 de febrero de 2002.

Claves para el futuro

La próxima cumbre del G8 será un momento clave para calibrar el nivel real de compromiso de los países ricos con África. El G8 se ha comprometido a hacer del plan para el desarrollo de África una prioridad, pero la reunión previa de ministros de finanzas no invita al optimismo. Lo más decisivo será la postura de EEUU y, en este sentido, es fundamental que continúen los esfuerzos diplomáticos de los países del G8 partidarios de aumentar su contribución al NEPAD. Otro acontecimiento importante es la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible organizada por la ONU, que comenzará el próximo 26 de agosto en Suráfrica.

Sería muy positivo que la Unión Europea (UE) articulase una estrategia más coordinada para apoyar el desarrollo africano. Debería dejar de escudarse en el incumplimiento de EEUU o el G8 y, si fuera preciso, pasar a la acción de forma independiente. Lamentablemente, el apoyo a la iniciativa africana no parece ser una prioridad tan importante para José María Aznar, actual presidente de la UE, como lo es para el primer ministro canadiense, anfitrión de la cumbre del G8, a pesar de la importancia estratégica de África para España. También resulta fundamental la persistencia de los líderes africanos. Aunque no alcancen sus aspiraciones en la cumbre, deben evitar caer en la desesperación para que el NEPAD no pase a engrosar la lista de planes fallidos.

Para impulsar con éxito el desarrollo de África debe acabarse con las falsas promesas y la hipocresía de los países ricos, que cada vez manifiestan estar más comprometidos con las regiones subdesarrolladas pero al mismo tiempo reducen paulatinamente el porcentaje de las rentas que dedican para ayudarlas. Deben desarrollarse instituciones con legitimidad y capacidad para el gobierno global, que mitiguen el egoísmo propio de las posturas nacionales de los países ricos y sean capaces de influir incluso sobre EEUU. Lamentablemente, todavía nos encontramos muy lejos de lograr estas metas. Desde una perspectiva menos utópica, podemos alegrarnos del notable avance que representa el NEPAD para el desarrollo africano.

TONY BLAIR: ¿PADRINO DEL RENACIMIENTO AFRICANO?

*El Reino Unido ha sido uno de los países occidentales más comprometidos con el desarrollo de África, lo cual se explica por sus lazos coloniales y a través de la Commonwealth con muchos Estados africanos. En la actualidad, este interés político parece ser el eje central de la visión internacionalista de Tony Blair: un "mundo global e interdependiente" en el que Gran Bretaña actúa como "una fuerza del bien". El primer ministro británico considera que la situación actual del continente africano es "una cicatriz en la conciencia del mundo". "Si el mundo se concentrara en ella podría curarse, pero en caso contrario se volverá más profunda", afirmó en un discurso. En un artículo publicado en *The Guardian*, firmado conjuntamente con Thabo Mbeki, presidente de Suráfrica, afirmaba que "la lucha contra la pobreza en África es el reto moral más importante de nuestros tiempos".*

Blair ha mostrado su fuerte compromiso y, aparentemente, está logrando elevar el rango del NEPAD en la agenda internacional. Entre el 7 y el 10 de febrero visitó cuatro países africanos con el objetivo de delimitar los términos en que el G8 ayudaría al continente, en virtud de "la necesidad y la posibilidad de una alianza reforzada entre los Gobiernos africanos en reforma y los países más ricos del mundo". En esos días mantuvo reuniones con los Gobiernos de Nigeria, Ghana, Sierra Leona —ex-colonias británicas— y Senegal —ex-colonia francesa— y pronunció discursos abiertos a la prensa. Realizó un importante esfuerzo diplomático y de marketing político para hacer llegar su mensaje tanto a los Gobiernos de los países ricos como a los dirigentes africanos, así como a la sociedad civil.

El viaje se produce en un momento en que los actores internacionales están más ocupados por la lucha contra el terrorismo tras los sucesos del 11 de septiembre y por la crisis de Oriente Medio. En cierta forma, la necesidad de combatir la pobreza en África está pasando a un plano secundario, pero Blair resalta en sus discursos que ahora más que nunca se hace evidente la necesidad y el beneficio mutuo de apoyar el desarrollo del continente. Para el primer ministro, "si África gana, nosotros ganamos, el mundo será más justo y seguro."

Su primer destino fue Nigeria, el país más poblado de África, donde la corrupción política, la intolerancia religiosa y la violencia han provocado un aumento de la pobreza a pesar de su potencial de desarrollo económico. La transición de un régimen militar a uno civil, hace cuatro años, no ha ayudado a suavizar el conflicto étnico —como ha demostrado el reciente rebrote de enfrentamientos entre cristianos y musulmanes—, y está previsto que la situación se recrudezca con la llegada de las elecciones en 2003. *Human Rights*

Watch advertía a Blair, en una carta dirigida antes de su visita, de la necesidad de dar respuesta “al papel del Gobierno en la violencia masiva y al fracaso de sus medidas preventivas”. Tony Blair adoptó una postura más diplomática, rindiendo tributo a “la nueva generación de líderes africanos que ven como su responsabilidad asegurar el desarrollo de África”, pero enfatizando al mismo tiempo que el NEPAD es “una calle de doble sentido”, donde el apoyo de Occidente está condicionado a que los países africanos se comprometan a afrontar la corrupción, violencia e inestabilidad.

En Ghana, que atraviesa un buen momento tras el éxito de sus elecciones de 2000, hizo público el plan de acción de su Gobierno para la paz y seguridad del continente africano. Dicho plan propone la creación de un tribunal africano de los derechos humanos y una reforma de las operaciones de paz de Naciones Unidas con mandatos más realistas y mejor coordinación entre los países. También solicita un mayor compromiso de los países de África, demandando que ratifiquen el Estatuto de Roma de la Corte Criminal Internacional. “Los largos conflictos de Angola, Sudán y Somalia, que han condenado a millones de personas a la pobreza, enfermedad o muerte prematura, están siendo ignorados por el resto del mundo”, afirma. El primer ministro anunció que tanto Gran Bretaña como la ONU estarían dispuestas a entrenar a fuerzas militares en África para combatir los conflictos internos. Ante el Parlamento explicó que “una de las razones por las que mucha gente en Occidente muestra escepticismo sobre la ayuda al desarrollo es porque, en el pasado, gran parte de la ayuda ha sido malgastada por elites y Gobiernos corruptos”.

El 9 de febrero, Blair aterrizó en Sierra Leona, donde fue recibido como un héroe nacional, en agradecimiento por su intervención militar en mayo de 2000 para proteger al Gobierno electo ante la ofensiva de los rebeldes, que ayudó a poner fin a una guerra civil de más de una década. Durante su estancia Blair reiteró que su país había “rescatado” o “salvado” a Sierra Leona, y manifestó su compromiso por “asegurar que la comunidad internacional ayude a reconstruir el país como nosotros la ayudamos a salir de su conflicto”. En último lugar visitó Senegal, una de las sociedades más libres de África, mayoritariamente musulmana, donde aseguró que no tiene “ninguna duda de que el NEPAD dominará la agenda del G8” en la cumbre de junio.

Tras la visita, sectores de la prensa local respondían que “África necesita acción, no palabras amables”. Entre otras cosas, se pedía a Blair que acompañase su discurso con una sustancial contribución al NEPAD, una labor diplomática en el seno de la UE para mejorar las condiciones de comercio y un mayor esfuerzo para convencer al G8 de apoyar al continente africano, reproduciendo el éxito político de su lucha contra el terrorismo. “África debe dejar de ser el continente reservado a las vacías palabras de amabilidad o al simbolismo político”, concluía un artículo del diario surafricano *Business Day*. El escepticismo africano sobre las intenciones de Blair es comprensible. No en vano, a pesar de manifestarse enormemente comprometido con el fin de los conflictos africanos, gracias a su apoyo la venta británica de armas a

África subsahariana se ha cuadruplicado en los últimos cinco años.⁷ En diciembre de 2001, por ejemplo, el Gobierno británico concedía una licencia de exportación a BAE Systems para proveer material armamentístico por valor de 40 millones de dólares a Tanzania. No es de extrañar que la política africana de Blair sea en ocasiones calificada de hipócrita o retórica.

J. G.

⁷ Mark Phythian, "The politics of British arms sales since 1964", Manchester University Press, Boston, 2000.