

El Proceso de Crisis y Cambios Políticos en Africa y el tratamiento de los conceptos de “democracia” y “buen gobierno”

*Clara Pulido Escandell
CEAMO.*

1. “DEMOCRACIA” Y “BUEN GOBIERNO”: DOS CONCEPTOS ENTRAMPADOS EN UN DILEMA.

Al iniciarse el decenio 1990-2000, las principales potencias occidentales subordinaron los vínculos económicos oficiales con África, incluida la ayuda al desarrollo, a dos conceptos básicos: “democratización” y “buen gobierno”. En la famosa Cumbre franco-africana de La Baule, el entonces Presidente francés François Mitterrand invocó por vez primera ante sus homólogos africanos la vinculación entre ayuda y “democracia”, cuando París figuraba entre los líderes de la ayuda oficial al desarrollo en África. A continuación, el Ministerio de Desarrollo de Ultramar de Gran Bretaña creó un fondo especial de ayuda para los “buenos gobiernos” en el Tercer Mundo.¹ La Unión Europea fue más lejos: en Lomé IV planteó la correlación entre la ayuda para el desarrollo y el “respeto a los derechos humanos”, a lo que el Consejo Europeo agregó los progresos de la democratización y la reducción de los presupuestos militares en una resolución de 1991.² Los Estados Unidos no demoraron en sumarse. Aun cuando sólo dedicaban el 8% del total de su ayuda a África, se pusieron a la vanguardia en lo concerniente al condicionamiento político.³

Esa política marcó un cambio de actitud de 180 grados ya que, desde las independencias y hasta los años 90, el Banco Mundial, el FMI y las potencias occidentales preferían a gobiernos que disfrutaban de un relativo aislamiento de las presiones populares para aplicar los necesarios programas de ajuste estructural a las economías subsaharianas. En ese marco se diferenciaba entre civiles y militares a favor de los segundos y se insistía en que eran precisamente los gobiernos militares fuertes o los civiles muy centralizados los “elegibles” para recibir las facilidades del ajuste por su mayor capacidad a la hora de tomar decisiones drásticas.

Entre fines de los años 80 y principios de los 90, en la comunidad internacional se afianzó una proyección ideológica en favor de ideas neoliberales y en contra de modelos de predominio estatal en las vías para el desarrollo. El fin de la guerra fría dio un espaldarazo al convencimiento occidental acerca de la mayor validez de sus propuestas, pero conceptualmente no fue la única causa para el cambio de mentalidad. En los años previos se habían ido abandonando los conceptos keynesianos de planificación macroeconómica con participación gubernamental en la producción y la distribución⁴ en los principales centros de poder occidentales y esa política se extendió hacia el Tercer Mundo. Algunos países (Togo, Zaire) fueron objeto de sanciones por no satisfacer los reclamos democratizadores de sus propios socios occidentales los mismos que antes los apoyaban.

La mala situación de numerosas empresas estatales y paraestatales sirvió de argumento a las instituciones de Bretton Woods en su convencimiento de que la liberalización económica era decisiva para el nuevo quehacer económico en la región. En el pasado el

¹ *West Africa*, september 1993.

² BACH, Daniel, “Europe-Afrique: le régionalisme sans co-prosperité”, en *Politique Africaine*, p. 40.

³ *Africa Confidential*, No. 151, Ed. francesa, December 9, 1991.

⁴ Mensah, S. N. A.: “Structural Adjustment Programmes in Africa: Lessons from Ghana and Nigeria”, en *Africa Insight*, vol. 23, no. 2, 1993, p 72.

involucramiento del Estado era visto “como la manera más efectiva de desarrollar una base autóctona para la economía; ya fuese a través de empresas paraestales o mediante la propiedad de empresas mixtas”.⁵

Lo anterior se reforzaba porque:

Fue la coincidencia de la necesidad de formar nuevos Estados y de consolidar el poder estatal en medio de la oposición a los poderes locales e internacionales, el establecimiento de la autoridad y la legitimidad de los nuevos regímenes mediante la construcción de nuevas bases de apoyo y la inauguración del desarrollo industrial desde una posición subordinada en la división internacional del trabajo, la que colocó al Estado en el corazón de prácticamente todo proyecto de desarrollo en el Tercer Mundo.⁶

En los nuevos tiempos se impuso el criterio de que la privatización era la solución para las pérdidas en que se incurría por la falta “de capacidad administrativa y de dirección, (los) malos sistemas de pagos (y la) ineficiencia en las operaciones”.⁷ Los gobiernos fueron quedando sin capacidad de acción para resistir las presiones del FMI y el Banco Mundial. Estos expresaron también su convencimiento de que las fallas en el desarrollo del Tercer Mundo obedecían al régimen político anterior⁸ y utilizaron la negociación de la deuda externa como arma poderosa frente a los gobiernos indecisos. Pronto las instituciones de Bretton Woods “advirtieron” a los gobernantes africanos que los cambios políticos eran condición *sine quanon* para recibir ayudas.

La Crisis del Estado neocolonial en Africa afloró con fuerza hacia fines del decenio de los 80 y principios de los 90, estrechamente vinculada a los problemas económicos y al cambio de mentalidad a nivel mundial. Ese Estado africano, al que pasó a criticarse por exceso de centralización, enfrentó de golpe un cambio radical de la postura de sus socios internacionales tradicionales, que le reclamaron una democratización “a lo Occidental”.

Sobrevinieron entonces varios dilemas no privativos de Africa, pero que tuvieron particular repercusión allí. La nueva retórica occidental se basó en conceptos que habían sido históricamente levantados como banderas de lucha por los elementos más genuinamente nacionalistas y progresistas en el continente.

Por años fueron los radicales africanos quienes lucharon por tener “buenos gobiernos” (independientes, honestos y sensibilizados con los problemas de las masas populares); entre tanto, Occidente “pagaba” a los “malos gobiernos” (coercitivos, corruptos, con frecuencia repudiados por sectores de su propia población). Sobrevino entonces un cambio de actitud: los acreedores occidentales parecieron “comprender” su error y tomar conciencia acerca de lo inadecuado del trato con dictadores que, con frecuencia, utilizaron el erario público en su propio provecho; pero, no hubo razón alguna para

⁵ Center for International Private Enterprise, “Promoting Economic Reform in Africa”, 2001, website.

⁶ BROMLEY, Simon: “Making Sense of Structural Adjustment”, en ROAPE, 65, 1995, p. 342.

⁷ Center for International Private Enterprise, “Promoting Economic Reform in Africa”, 2001, website

⁸ World Bank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Washington, DC, World Bank, 1989, pp. 1-2.

creer que pasarían a apoyar a gobiernos de los pueblos africanos y para los pueblos africanos,⁹ y no lo hicieron.

El analista Douglas Hellinger alertó tempranamente que no era de esperar que los acreedores dieran su apoyo a gobiernos democráticamente elegidos que decidiesen no aplicar un programa de ajuste estructural, aun cuando contasen con el apoyo de un referéndum nacional democráticamente aprobado por su propio pueblo. Por el contrario, lo más probable era que el país en cuestión perdiese todo acceso al financiamiento externo hasta que asumiese una posición “más responsable”.¹⁰ Tal vez el caso más paradigmático en ese sentido fue el de Níger a mediados de los años 90. El gobierno democráticamente electo del presidente Ousmane se resistió durante dos años a aplicar un programa de ajuste estructural en cumplimiento de los acuerdos de la Conferencia Nacional Soberana –esquema tan promovido por Occidente–, y fue tratado de forma discriminatoria por las instituciones de Breton Woods y otros proveedores de fondos occidentales hasta desencadenar en una crisis política que originó el fin del gobierno mediante un golpe de Estado tolerado, a pesar de que la propaganda en boga preconizaba la oposición a las asonadas militares.

Ligado al ajuste se impuso, a principios de los años 90, el término *accountability*¹¹ que ya era utilizado en África: en 1979 había servido de bandera al equipo de jóvenes militares ghaneses encabezado por J. J. Rawlings para emprender la limpieza económica del país. A partir de esa experiencia, intelectuales de izquierda en otros países vieron en el caso ghanés el ejemplo a seguir en la lucha contra sus propios corrompidos gobiernos. El FMI y el Banco Mundial pasaron a utilizarlo como parte de su interés por gobiernos *accountables* para occidente, aunque no lo fuesen para los africanos.¹² En otras palabras, se trata de una democracia impuesta desde arriba, que garantice los pagos de los compromisos internacionales, no necesariamente comprometida con la democracia participativa reclamada por numerosos africanos y soñada por la izquierda.¹³

Los gobernantes africanos fueron “advertidos” de que los cambios políticos y la aplicación del concepto de “buen gobierno” eran condición *sine quanon* para recibir créditos y ayudas. En la práctica “buen gobierno” significa un gobierno representativo (sólo que habría que saber ¿de quién?), *accountable* (¿para quién?) y eficiente desde el punto de vista administrativo (¿el interno o el externo?). Pronto la teorización al respecto siguió evolucionando hasta alcanzar el concepto de gobernabilidad.

⁹ ALLEN, Chris; Carolun Baylies; y Morris Szeftel; "Surviving Democracy?" en *ROAPE*, No. 54, 1992, p. 9.

¹⁰ HELLINGER, Douglas, "US Aid Polici in Africa: No Room for Democracy", en *ROAPE*, No. 55, 1992, p. 86.

¹¹ Este término se utiliza en la bibliografía en inglés para definir la práctica de un gobierno que de manera periódica y utilizando mecanismos previamente establecidos (preferiblemente constitucionales) rinda cuentas de su gestión financiera a la sociedad civil (y también a los acreedores internacionales). En español se suele utilizar "gobierno responsable" o "gobierno transparente", también “contable”, pero ninguno de ellos recoge suficientemente la amplitud de su contenido. *Accountable* es un gobierno que practica la *accountability*.

¹² HELLINGER, Douglas, "US Aid Polici in Africa: No Room for Democracy", en *ROAPE*, No. 55, 1992, p. 86.

¹³ MUNSLOW, Barry and A.B. Zack-Williams, "Decmoracy and Development" en *ROAPE*, N 49, 1990, p. 8.

2. PROCESO DE CRISIS Y CAMBIOS POLÍTICOS EN AFRICA: BALANCE

Como se insistido en numerosos trabajos del Centro de Estudios sobre Africa y Medio Oriente desde el pasado decenio, preferimos utilizar la conceptualización de "Procesos de crisis y cambios políticos" para referirnos a lo ocurrido en África en el curso de los últimos veinte años. Desde fines de los años 80, agudas crisis tipificadas por fuertes manifestaciones de descontento en las principales ciudades sacudieron a los hasta entonces casi inamovibles gobiernos africanos. El año 1990 marcó simbólicamente el clima de las reformas más descollantes ocurridas en el continente desde el final del dominio colonial, pero se trató de un proceso, no de un acontecimiento limitado a un solo momento.

El final de la URSS y la caída del autodenominado socialismo real allí y en Europa del Este, legó prácticamente la existencia de un sólo modelo –a nivel de sistema–, reforzado por la espectacular experiencia asiática¹⁴ e ignorando otras experiencias que continuaron desarrollándose a partir de sus propias dinámicas internas.¹⁵ Sin embargo, ya desde antes los países africanos enfrentaban la cruda realidad de tener que lidiar prácticamente solos con los poderes occidentales. El caso ghanés es paradigmático: en 1983 su gobierno negoció con el Banco Mundial luego de no recibir respuestas a su solicitud de ayuda en el entonces campo socialista.

La caída del campo socialista en Europa del este significó también una pérdida del interés occidental por continuar dando apoyo militar, económico y político priorizado a sus aliados: los regímenes anticomunistas autoritarios, con frecuencia corruptos, en el tercer mundo en general y en África en particular. Los términos "democracia" y "economía de mercado" dieron un soporte ideológico al Nuevo Orden Mundial proclamado por el presidente Bush (padre).¹⁶

El cambio en la correlación internacional de fuerzas afectó como nunca antes a los países del Tercer Mundo, no tanto porque el desaparecido campo socialista hubiese estado en condiciones de ofrecer soluciones a sus múltiples problemas; sino porque, al menos, representaba un modelo político alternativo y, sobre todo, una posibilidad de apoyo en sus reclamos frente a Occidente en la arena internacional.

De hecho no fue la desaparición del campo socialista el principal handicap que enfrentó África, sino el "abandono" de que fue objeto por parte de Occidente en el nuevo contexto. A ésto se añade la falta de soluciones globales a los problemas de los países subdesarrollados y la manifiesta incapacidad del continente africano para hacer avanzar proyectos de cooperación regional. África no pudo prepararse con la celeridad requerida para enfrentar, de un lado, los cambios que operaban en las relaciones económicas internacionales –los cuales tuvo que enfrentar en medio de un mundo cambiante– y, del otro, las reformas políticas y económicas más trascendentales de su corta vida independiente.

El argollamiento económico fue decisivo a la hora de reclamar a los países africanos la aplicación de los dos pilares básicos del neoliberalismo: el programa de ajuste estructural (SAP, según sus siglas en inglés) en lo económico y la introducción del

¹⁴ CLAPAHM, Christopher, "Political conditionality and structures of the African state", *Africa Insight*, Vol. 25, No. 2, 1995, p. 92.

¹⁵ Como lo prueban las experiencias socialistas en Cuba, China y Viet Nam, cada una adaptada a sus respectivas situaciones histórico-concretas.

¹⁶ GAVIN, Williams, "Why Structural Adjustmnt is Necessary and Why it doesn't work", en *ROAPE*, No. 60, June 1994, p. 214.

multipartidismo en lo político. A inicios del decenio de los años 90, cuando la aplicación de los SAP se imponía de forma masiva en África subsahariana, el PNB del continente, excluyendo a Sudáfrica, equivalía al de un pequeño país europeo como Bélgica;¹⁷ el PIB per cápita no alcanzaba los US\$ 300 dólares anuales: la tercera parte de un salario mensual en Francia; el crecimiento era sólo del 1,3%;¹⁸ la producción agrícola aumentó en un 3,1% en 1994; pero los alimentos lo hicieron en un 2,5% frente a un crecimiento promedio de la población del 3%;¹⁹ en 1992 África sólo representaba el 0.5% de la producción industrial mundial.²⁰

Tras más de un decenio de ajustes masivos la situación apenas había cambiado. Un estudio de la ONU indicaba que las economías crecieron un 3,2% en 2003.²¹ Con el inicio del milenio los términos de intercambio se deterioraban, con excepción del petróleo, y el continente experimentaba una doble pérdida en su capacidad de importación, probada por el hecho de que los africanos fueron, entre todos los países subdesarrollados, los de menor tasa de crecimiento de importaciones y exportaciones. Si en 1990 el continente representaba el 3,2% del comercio mundial, en 2001, era sólo el 1,8%²² y en los años subsiguientes nos se ha alcanzado el 2%. Según Oxfam, más de la mitad de los 600 millones de africanos vivían con menos de un dólar diario; más de 28 millones padecen VIH/SIDA; y el 40% de los niños no va a la escuela.²³

En los años recientes ha habido un repunte de los resultados macroeconómicos, representados sobre todo en un crecimiento superior al 5% en el último trienio, pero esas cifras siguen distantes de lograr los objetivos de desarrollo del milenio marcados por las Naciones Unidas.

Simplificar el proceso político vivido por África en los últimos quince años, limitándolo exclusivamente a presiones externas sería una conclusión reduccionista de lo ocurrido. El reclamo de importantes sectores africanos, principalmente ciudadanos, que pedían cambios en la manera de gobernar, con frecuencia convoyados por el desbordamiento de una oposición civil, sin precedentes en la historia del África independiente, fue parte sustancial de una realidad que estuvo en la base de estallidos sociales que, en numerosos lugares de África, pidieron cambios políticos.

En el balance del emergente orden mundial aparecieron en los propios años 90 algunos efectos positivos al comenzar a extinguirse los más agudos focos de tensión en África: con la nueva Sudáfrica de Mandela, la independencia de Namibia –luego de la derrota

¹⁷ Brittain, Victoria: "Africa: a political audit", en *Race & Class*, Vol 34, No. 1, 1992, p. 45.

¹⁸ Entralgo, Armando, "1993, igual o peor que 1992", *El Día Latinoamericano*, 11 de enero de 1993, p. 10.

¹⁹ Yaker, Lakashi, Preliminary Assessment of the performance of the African Economy in 1994 and Prospects for 1995, ECA, 15 December 1994.

Entralgo, Armando, "1993, igual o peor que 1992", *El Día Latinoamericano*, 11 de enero de 1993, p. 10.²⁰

²¹ United Nations, World economic and social survey, 2003, New York, 2003, p. 4, citado por Silvio Baro: Africa: resultados económicos en el 2003 y perspectivas para el 2004, CEAMonitor, Vol I, No. 33.

²² United Nations, World economic and social survey, 2003, New York, 2003, Tabla A.16, p. 287. citado por Silvio Baro: Africa: resultados económicos en el 2003 y perspectivas para el 2004, CEAMonitor, Vol I, No. 33.

²³ Nduru, Moyiga: "Africa: IMF Chief Sees a Glimmer of Hope", *Inter Press Service*, Johannesburg, September 8, 2004).

militar del régimen racista de Pretoria en Cuito Cuanavale—, la búsqueda de una solución negociada al conflicto etíope, el nacimiento del Estado de Eritrea y la reducción de la tensión bélica en Chad y Mozambique. En otros casos se mantuvieron las tensiones: la continuación de la guerra en Angola y el no resuelto conflicto sudanés, persistieron como los más visibles; pero incluso surgieron nuevos peligros como el derrumbe del aparato estatal y la escisión de facto ocurrida en Somalia, como el más grave, pero no el único; en otros lugares de África se sucedieron las crisis más agudas desde las independencias, entre otros lugares en Liberia, Sierra Leona, Guinea-Bissau, República Centroafricana, y la zona de los Grandes Lagos que incluyó el genocidio en Rwanda en 1994.

Entre fines del decenio de los '80 y el debut del siguiente, África vivió el clímax de reformas sin precedentes en su historia luego de las independencias. El elemento más visible del cambio político es el multipartidismo que hoy prolifera en Africa. Es cierto que *per se* no ha eliminado los fenómenos de clientelismo, faccionalismo, la influencia de los patriarcas o la importancia del presidencialismo, es más en varios lugares ha tenido como efecto contraproducente la potenciación de esos fenómenos. En particular, la corrupción ha tomado nuevas fuerzas por su incremento y el involucramiento creciente (con frecuencia público) de figuras políticas, sus familiares y allegados en diversos países.

El multipartidismo reclamado por igual por radicales y liberales no ha aparejado la democracia que buscaban las fuerzas más positivas del continente, si bien ha conducido a una extensión sustancial de gobiernos constitucionales.

Al cerrar el año 2006, una caracterización sucinta de la situación política en África nos llevaba a la clasificación siguiente:

- Treinta y cuatro países regidos por procesos constitucionales, han realizado elecciones multipartidistas completas con resultados aceptados nacional e internacionalmente: Benin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Congo, Djibouti, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauricio, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Rwanda, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe.
- La República Democrática del Congo, Liberia, Burundi, Comores y Guinea-Bissau han emergido de crisis de diverso carácter, y ya han concluido el proceso electoral, pero todavía no han alcanzado suficiente estabilidad como para incluirse en el primer grupo.
- Chad y la República Centroafricana han realizado procesos electorarios, pero sufren una profundización de la crisis político-militar y se encuentran ante la perspectiva de entrar en un nuevo ciclo caótico, agravado por la regionalización del conflicto de Darfur.
- Angola no ha completado la elección de un Gobierno constitucional después del fin de la guerra, pero el proceso está en curso y no parece que se interrumpirá.
- Swazilandia ha reinstaurado el constitucionalismo monárquico.
- Côte d'Ivoire, Somalia y Sudán presentan situaciones de crisis aún no resueltas.
- Eritrea se mantiene como un Gobierno de facto tras la separación de Etiopía.

- Un caso virtualmente ignorado por políticos y académicos es el de Somaliland. En los últimos años se han completado allí dos procesos electorales, el país se rige por instituciones amparadas por la legislación interna y funciona con un notable grado de estabilidad y coherencia. Sin embargo, su gobierno no ha recibido reconocimiento internacional, y la Unión Africana se debate en torno a qué hacer con el nuevo Estado de facto, sobre todo ante la incapacidad de resolver el conflicto somalí.

Más que sucesiones al estilo occidental, parecería que el cambio de un equipo en el poder por otro, allí donde ha ocurrido, obedece a efectos acumulativos de crisis políticas y socioeconómicas que los grupos dominantes no estaban en condiciones de resistir. Un dato interesante es que algunos gobiernos que hasta fecha reciente eran resaltados como “modelos democráticos” empiezan a ser objeto de críticas por “no ser suficientemente democráticos” ya que en sus países no ha ocurrido nunca una alternancia en el poder. La correlación de las variables cambio/continuidad en la cúpula del poder, a tenor con los resultados electorales en los distintos países en 2006, marcó un claro balance a favor de los equipos en plaza, confirmándose así la tendencia de los años recientes cuando ha sido más frecuente la reelección que la derrota de los gobiernos. En términos generales, en el siglo XXI afloró una tendencia mayor respecto al decenio anterior, a que los partidos en el poder lo preserven, lo que no excluye algunos cambios de gobierno por la vía electoral como ha ocurrido en Senegal, Ghana, Benin, Kenya, Madagascar, Guinea-Bissau y Mauricio.

En 2006 hubo comicios en 12 de los 47 países de África subsahariana. En 10 países las elecciones fueron presidenciales con ocho Jefes de Estado presentados a la contienda y todos saliendo victoriosos. El tema del liderazgo político y el apoyo que concita alcanzan relieve a partir de los altos niveles de fidelidad mostrados por el electorado hacia gobernantes y parlamentarios. Sólo en Benin, donde el Presidente saliente Mathieu Kérékou estaba impedido constitucionalmente de postularse hubo cambio de mandatario. El ugandés Yoweri Museveni y el chadiano Iddris Debi se presentaron a las elecciones tras las reformas constitucionales que en sus países respectivos les posibilitaron postularse a un tercer mandato. Este tema es uno de los más discutidos en el Continente y ha levantado aristas que deberán ser estudiadas más profundamente.

En ocho países se realizaron elecciones parlamentarias y en cinco el partido en el poder alcanzó la mayoría. En Sao Tomé y Príncipe el MFDC precisó de una alianza con otras fuerzas menores y en Zambia el MMD requirió de los ocho legisladores que designa el Presidente.

La proliferación de regímenes “democráticos” no ha sido más que la instauración de gobiernos electos sobre bases constitucionales y con el multipartidismo como un común denominador. Cuando se analizan los casos concretos, se evidencia que estamos en presencia de procesos políticos con una marcada vocación electoral, consistente en que la mayoría de los partidos funcionan en lo esencial de cara a los comicios y con frecuencia quedan virtualmente inoperantes entre un sufragio y otro, incluyendo aquí el rápido olvido de las promesas hechas a su electorado. Las reclamaciones socioeconómicas que acompañaron a las demandas políticas a fines del decenio de los 80 y principios de los 90 no solo continúan incumplidas, sino que en buena medida serían aún más necesarias hoy cuando se consideran las notables afectaciones que sobre el nivel de vida de la población africana ha traído aparejada la profundización de los programas de ajuste estructural.

En la práctica, la mayoría de los partidos presentan propuestas y programas similares y la competencia electoral se expresa más en la capacidad de unos u otros de ofertarse

como una variante creíble, atractiva a los electores, y hasta en los recursos financieros de que disponen,²⁴ más que en reales alternativas de opciones ideo-políticas o de plataformas socio-económicas.

En tiempos de multipartidismo, el golpismo militar ha quedado minimizado, aunque se han dado algunos casos. Pero lo más traumático de la nueva tendencia es que se ha pasado a recurrir con frecuencia a la sublevación allí donde no es factible alcanzar el cambio por vías constitucionales o donde la situación se ha degradado al punto de que grupos rivales se enfrentan como consecuencia de la pésima distribución de recursos y poder. Esta es causa mucho más real que las tan llevadas y traídas diferencias etnotribales a las que con tanta frecuencia se alude para explicar los motivos de las confrontaciones. Como se refirió anteriormente, en algunos países se puede incluso hablar de las crisis más traumáticas de toda su historia, como son los casos de Somalia, Sierra Leona, Liberia, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau. No es posible olvidar que la crisis en África subsahariana es, en lo esencial, la del modelo neocolonial, no la de los modelos alternativos de desarrollo que fueron frustradas en los escasos lugares donde se intentaron.

Otros fenómenos negativos que se han ido enraizando en los últimos años se vinculan a la manipulación de los sentimientos étnicos ante la proliferación (en algunos países de manera más marcada) de partidos políticos con clara base etnoregional (por lo general no etnoconfesional); la imposición de esquemas electorales competitivos y basados en concepciones desarrolladas en otras partes del mundo, a menudo ajenos a la cultura política africana; la utilización de sumas importantes de dinero en esquemas electorales costosos y en la parafernalia electoral, sin parar mientes en necesidades más acuciantes de estos pueblos; y el uso y abuso del dinero en las contiendas electorales. En algunos países se habla de requerimientos millonarios hasta para los comicios (por solo citar uno de los ejemplos más connotados: en el frustrado intento por implantar el bipartidismo en Nigeria en 1993 se decía que era necesario aproximadamente medio millón de dólares para ganar las primarias de cualquiera de los dos partidos creados por el gobierno del General Ibrahim Babangida en un proceso que el propio equipo militar se encargó de interrumpir).

3. LOS PELIGROS DEL FUTURO

En años recientes, el politólogo camerunés Achille Mbembe propuso el término “gobierno privado indirecto”,²⁵ para explicar la forma en que operaban Occidente y las instituciones financieras internacionales de cara a las nuevas realidades. Dicho concepto abarca un conjunto de dispositivos cuyas formas, cualidades y finalidades difieren de lo que hasta ahora conocieron los regímenes africanos postcoloniales. Se trata, en lo esencial, del desmantelamiento progresivo del Estado en nombre de la “eficiencia”, negándole la legitimidad de su intervención en el campo económico. Lo anterior se apoya en dos conceptos: “el Estado, en tanto estructura productiva, fracasó en África” y “la organización económica regida por el libre funcionamiento de las leyes del mercado es la más eficiente para la distribución óptima de recursos”.²⁶ Esto ha conducido a:

²⁴ Pulido, C.: “El Multipartidismo: la punta del iceberg (apuntes analíticos)”, CEAMONitor, Vol. 3, No. 11, diciembre de 2006

²⁵ Mbembe, Achille: “Du gouvernement privé indirect”, en Politique Africaine, No. 73, mars 1999.

²⁶ Mbembe, Achille: “Du gouvernement privé indirect”, en Politique Africaine, No. 73, mars 1999.

la venta de activos públicos, la liberalización de los monopolios de derecho, la concesión de bienes y servicios colectivos, la modificación de las legislaciones aduaneras, la revisión de los términos de intercambio, en resumen, a una transferencia parcial o total de lo que correspondía al capital público hacia privados.²⁷

Por su parte, la politóloga Beatrice Hibou aporta varios ejemplos al debate anterior en su muy interesante artículo “L’État en voie de privatisation”:

- todos los programas de ajuste estructural incluyen un componente de privatización de las empresas públicas y concesiones de servicio público;
- los acreedores incitan a la sociedad civil a hacerse cargo del desarrollo;
- las sociedades de protección se han encargado del control de las aduanas, llegando a extender su competencia a la colecta de los derechos de uso de puertos desde fines de los años 80;
- las sociedades de seguridad privadas y de mercenarios se han extendido por doquier.²⁸
- dos ejemplos concretos: la Revenue Management Associates Ltd, filial del banco Lazard Frères, firmó un contrato de gestión y de colecta de impuestos indirectos en Camerún en 1996 y la política sudafricana del black empowerment fue delegada a los grandes consorcios privados;

Pero las consecuencias no sólo se proyectan sobre el Estado. El ajuste crea problemas políticos potenciales que en el curso de los últimos veinte años se han manifestando en prácticamente todos los países africanos. Las protestas populares y la solicitud de reformas comenzó casi siempre por el tema económico, sin embargo, las respuestas de los gobiernos fueron fundamentalmente políticas. En la mayoría de los países en un principio pareció que bastaba con realizar elecciones multipartidista para apaciguar a las masas. Sin embargo, una vez pasada la euforia por la "democracia" que creyeron conquistar, los problemas económicos regresaron a primer plano y también el inicio de una toma de conciencia –muy limitada, pero ya presente– de que multipartidismo y democracia no son concomitantes.

Al mismo tiempo, los cambios políticos han generado peticiones y esperanzas de una mejor distribución económica en grupos diversos. Solicitudes que no han sido satisfechas, entre otras razones, porque los nuevos regímenes están comprometidos con la continuación de las políticas de austeridad.²⁹ En las condiciones concretas de África los que votaron por un determinado gobierno esperaban que esa acción se revirtiese en beneficios³⁰ personales o locales, no en una *accountability* orientada hacia el exterior.

Para John Jean Barya no existe complementación recíproca posible entre la aplicación de un programa de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial y las actuales condicionalidades políticas. Para el mencionado autor, el ajuste afecta el desarrollo, la

²⁷ Mbembe, Achille: “Du gouvernement privé indirect”, en *Politique Africaine*, No. 73, mars 1999.

²⁸ Hibou, Béatrice: “L’État en voie de privatisation”, (Le Dossier) *Politique Africaine*, No. 73, mars 1999.

²⁹ *ROAPE*: “Democracy, Civil Society and NGOs”, No. 55, 1992, p. 3.

³⁰ CLAPHAM, Christopher: “Political conditionality and structures of the African state”, en *Africa Insight*, vol. 25, no. 2, 1995, p. 95.

propia existencia de gobiernos democráticos y el libre quehacer de la sociedad civil y de sus organizaciones autónomas.³¹

De hecho, y como acevera Douglas Hellinger, existe una contradicción inherente a los términos ajuste y democracia.³² El primero significa, entre otras cosas, contracción de salarios, liberalización del comercio, incentivos a la agricultura de exportación (en vez de a la producción local de alimentos) y la retirada de los subsidios a los insumos básicos –todas ellas medidas capaces de suscitar manifestaciones de protesta y de privar a cualquier gobierno del apoyo popular necesario para vencer en las urnas; el segundo, una hipotética mayor participación en la toma de decisiones. Está claro que los programas de ajuste estructural no están diseñados para favorecer a los sectores populares.

La influencia de las agencias externas sobre los gobiernos se incrementa, sobre todo a través de los programas de ajuste sectorial dirigidos a aspectos específicos por lo general en rubros de interés de los proveedores de fondos. La dependencia se refuerza, en tanto que ahora las inversiones macroeconómicas se desarrollan a partir de la “ayuda”. Al controlar el financiamiento, los proveedores de fondos devienen jefes de los programas, por ende los dirigen hacia los rubros que son de su interés e imponen sus condiciones. Los gobiernos africanos quedan, entonces, como rehenes de una política que les fue impuesta desde afuera, pero que tienen que seguir explicando ante su población. El SAP refuerza todavía más los nexos de la economía con el mercado mundial y las instituciones financieras internacionales. En síntesis, se incrementa la dependencia y queda abortada la posibilidad de un autónomo y autocentrado desarrollo económico. El FMI y el Banco Mundial impusieron a los estados africanos una reestructuración económica de arriba-abajo, y controlan, a través de los programas, el dinero que está entrando al continente. Los estados africanos pierden autonomía en la toma de decisiones y están renunciando a importantes elementos de su soberanía.

La reiterada incapacidad del Estado para resolver los problemas de su incumbencia, se une a las peores afectaciones de las condiciones de vida de toda la historia del África independiente. Cada vez más el Estado y el gobierno se convierten en un ente extraño para las grandes masas africanas que suelen identificarlos como “ellos”.

El costo social del ajuste afecta por largo tiempo el desarrollo. Los recortes drásticos en rubros tales como educación, agua, viviendas tienen un efecto nocivo e inmediato sobre la población. La pobreza es cada vez mayor y tiene un alto costo social del que sólo con gran trabajo se repondrán estos pueblos. La población de las zonas urbanas, especialmente los asalariados, sufre de manera multiplicada el ajuste. Numerosas personas devienen autoempleadas y están todo el tiempo enfrentadas a la declinación del mercado y a la creciente competencia. Entre tanto, las zonas rurales quedan cada vez más desconectadas de las políticas nacionales, salvo que posean recursos muy atractivos para Occidente.

³¹ Barya, John Jean: IDS Bulletin, Vol. 24, no 1, 1993, p. 16.

³² HELLINGER, Douglas, "US Aid Polici in Africa: No Room for Democracy", en *ROAPE*, No. 55, 1992, p. 86.