
LAS ESTRATEGIAS INTERNACIONALES DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE ÁFRICA: ¿ALGUNA NOVEDAD?

MARÍA CRISTINA ROSAS*

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*

RESUMEN

En este artículo se realiza una revisión y evaluación general de las distintas actividades de colaboración que se han desarrollado en África Subsahariana. Para ello se analiza la ayuda durante la guerra fría —guiada principalmente por consideraciones geopolíticas—, los planes de ajuste estructural de los 80, el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio, así como las más recientes iniciativas internacionales de desarrollo a favor de África. Asimismo, se evalúa la viabilidad y el alcance de dichas acciones, de cuyos resultados depende en buena medida la viabilidad económica, política y social africana.

ABSTRACT

The present article analyzes and evaluates different collaboration activities developed in Sub-Saharan Africa since the Cold

* María Cristina Rosas es profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Su libro más reciente se titula *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, (México, UNAM-Academia Folke Bernadotte, 2005, 384 pp.). Correo electrónico: mcrosas@correo.unam.mx. Página electrónica: <http://www.prodigyweb.net.mx/mcrosas>. Juan Pablo Prado Lallande es licenciado en relaciones internacionales por la UNAM y Magister en cooperación internacional por el Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: jjprado@yahoo.com.

War era —guide by geopolitical interests— untill to the most recent International Conferences on African Development. The results of the structural adjustment plans implemented during the 80's and the initiatives rised in this region in relation to the Millennium Development Goals are also reviewed as determining factors of the social, economic and political sustainability of the area.

RÉSUMÉ

Cette article fait une révision et une évaluation générale des différentes activités de collaboration qui ont été développées en Afrique Sub-saharienne. Pour cela on analyse l'aide pendant la guerre froide —guidée principalement par des considérations géopolitiques—, les plans d'ajustement structurel des années 80, l'accomplissement des objectifs de développement du millénaire, ainsi que les plus récentes initiatives internationales de développement pour l'Afrique. De même, les auteurs font une évaluation de la viabilité et la portée de ces actions, étant donné que la viabilité économique, politique et sociale africaine dépend, en bonne mesure, des résultats de ces actions.

...no se puede esperar a que las naciones africanas sean un modelo de gobernanación y democracia para ayudar a los que sufren. La comunidad internacional no esperó a que España, Corea del Sur, Indonesia, Singapur, Turquía, y últimamente China y Vietnam fueran democracias para distinguirlas con su ayuda y sus inversiones. Esperar a que las naciones africanas sean democracias perfectas para otorgarles más ayuda sólo perpetuaría el círculo vicioso de la pobreza y de la fragilidad de la democracia. Hay que ayudar ahora para que la salud, el desarrollo, el progreso social y la democracia sean una realidad en África.

Luis de Sebastián

Introducción

Las distintas estrategias de cooperación para el desarrollo que desde hace décadas se han puesto en marcha en África reflejan la marginal importancia que la comunidad internacional tradicionalmente le procura a este inmenso continente: la ayuda ha sido insuficiente y, en diversas ocasiones, ajena a las necesidades locales. Es más, frecuentemente estas acciones han resultado ineficaces y, en ciertas circunstancias, contraproducentes a los objetivos planteados.

Lo anterior contrasta con las enormes —y crecientes— necesidades en términos de desarrollo para este territorio que se integra por 53 países, donde habitan más de 680 millones de personas, de las cuales la mayoría vive en pobreza extrema.

A raíz de ello, desde hace algunos años han sido puestos en marcha distintos mecanismos de colaboración con las naciones africanas y otros países en desarrollo, tales como las Iniciativas *Hight Indebted Poor Countries* (HIPIC), el *New Partnership to Africa's Development* (NEPAD) la *Commission for Africa*, así como la propuesta británica para establecer la *International Finance Facility* (IFF); todos ellos sugiriendo que mediante reducciones a la deuda externa y aumentos a la ayuda al desarrollo se otorgue un impulso renovado a los países del continente de referencia, con vistas a que los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) estipulados para la región puedan ser cumplidos a tiempo.

Este ensayo tiene el propósito de hacer una revisión y evaluación general de las distintas actividades de colaboración que se han desarrollado en África Subsahariana, enfatizando las más recientes iniciativas en este ámbito. Asimismo, se evalúa la viabilidad y el alcance de dichas acciones, de cuyos resultados depende en buena medida la viabilidad económica, política y social africana.

El trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se hace referencia a las principales características de la ayuda destinada a África durante la guerra fría, donde consideraciones de carácter geopolítico trazaron la pauta a seguir en el suministro de este apoyo, dinámica que se extinguió tras culminar este periodo. Posteriormente se analiza el alcance y los resultados de las reformas económicas y políticas llevadas a cabo desde los 80, apoyadas tanto mediante la cooperación internacional como a través de sanciones a la ayuda. Ambas estrategias fueron planeadas desde el Norte para inducir a los africanos a llevar a cabo las políticas “apropiadas” que les generen desarrollo. En seguida se vislumbra el grado de cumplimiento de los ODM en África Subsahariana para el año 2015, y a continuación se relatan las más recientes iniciativas internacionales de desarrollo a favor de África. Por último, se incluyen algunas reflexiones sobre los efectos de la cooperación con África y su incidencia en las relaciones internacionales del siglo XXI.

África en el sistema internacional de ayuda para el desarrollo

La ayuda para el desarrollo suministrada al continente africano ha dependido de la importancia geoestrategia que los donantes le han conferido a través del tiempo.

Durante la guerra fría y conforme el proceso de descolonización se iba asentando (así como aumentaban los votos de los nuevos países africanos en la ONU), la ayuda al desarrollo ofrecida a los gobiernos africanos dependía de la afinidad política e ideológica del receptor respecto al donante en cuestión. Durante este periodo, las alianzas intergubernamentales Norte-Sur marcaron las directrices para el otorgamiento de ayuda, sin que fuese necesario que los regímenes apoyados se destacaran por respetar la democracia, los derechos humanos o la transparencia de sus cuentas públicas. Asimismo, en el marco de la confrontación Este-Oeste y en el esquema de la *suma cero* promovido por EEUU y la URSS, la ayuda al desarrollo se erigió en un instrumento más para consolidar alianzas y vínculos entre los beneficiarios con Washington y/o Moscú¹. La ayuda a Dadá Idi Amín (Uganda)² y a Mobutu Seseseko (Zaire),³ elementos clave de la contención en África, aunque dirigieron gobiernos de carácter despótico que poco hicieron por sus respectivos países, son los ejemplos más representativos en este sentido.

Esta situación promovió una creciente dependencia por parte de África de créditos y fondos concesionarios, aunque buena parte de las veces no tenían como destino final el bienestar de la población más vulnerable, sino las arcas de sus gobernantes⁴.

El final de la guerra fría redujo considerablemente la relevancia geoestratégica del África Subsahariana para los donantes de ayuda, lo cual ocasionó la súbita caída de la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) remitida a partir de entonces a dicha región. Asimismo, la disolución de la URSS, que antaño otorgaba importantes recursos económicos a favor de diversos países en desarrollo, añadió una presión adicional a las naciones pobres: Rusia, al igual que diversos países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y de Europa Oriental, comenzaron a competir por recursos con los países pobres. Tanto Rusia, como sus vecinos de la CEI y Europa Oriental

1. Algunos países en desarrollo y/o no-alineados, lograron concretar apoyos tanto de EEUU como de la URSS. Destaca, por ejemplo, la construcción de la presa del Aswan, en Egipto, cuya edificación obtuvo inicialmente el apoyo soviético para culminar, años después, gracias a la generosa contribución de Estados Unidos (Prado, 2004).

2. Idi Amín, autoproclamado "su Excelencia, Presidente Vitalicio, Señor de Todas las Bestias de la Tierra y Peces de los Mares y Conquistador del Imperio Británico en África en lo General y en Uganda en lo Particular", se caracterizó por jugar hábilmente en el tablero de la contención bipolar de la guerra fría, pasando estratégicamente del mando occidental al oriental para conseguir reconocimiento, apoyo financiero y militar.

3. Respecto a Mobutu, muchos son los que piensan que fue en realidad "una creación" de la *Central Intelligence Agency* (CIA) a inicios de los sesenta para contener el avance del comunismo en África, por lo cual dicho dirigente recibió apoyo económico y político durante los setenta y ochenta.

4. Se calcula que en 1990 las fortunas personales de la élite africana depositadas durante décadas en bancos extranjeros eran mayores que las deudas de los países africanos de procedencia de estos fondos. Estas ingentes sumas de dinero fueron en varios casos transferidas al extranjero de manera fraudulenta, ya sea en portafolios o a través de valijas diplomáticas (Barya, 1993: 2).

pasaron de ser “donantes” a “solicitantes” de asistencia, llamando la atención de los inversionistas occidentales, que encontraban en esas naciones, a diferencia de las africanas, mano de obra calificada e infraestructura. Concretamente, lo anterior significó que si en 1995 la ayuda *per cápita* africana era de 33 dólares, en 2005 esa cifra ha disminuido a 20 dólares: una reducción del 40%.⁵

Aunque suene paradójico, este decremento en la AOD no impidió que los países africanos fuesen el objetivo principal de las nuevas políticas de cooperación internacional que los principales donantes trazaron desde finales de los 80. Estas nuevas políticas, basadas en la denominada condicionalidad de la ayuda, se abocaron básicamente a promover y a exigir, simultáneamente, reformas económicas y políticas en los receptores, como requisito para que éstos estuviesen en condiciones de recibir financiamiento externo.

Reformas económicas y políticas en África. La condicionalidad de la ayuda en acción

Como una estrategia para combatir a la pobreza en África, a finales de la década de los 90 el Banco Mundial (BM) presentó una serie de informes que modificarían radicalmente las nuevas reglas para el suministro de ayuda al desarrollo. El estudio intitulado *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* (World Bank 1989) fue la primera publicación que asentó la necesidad de llevar a cabo reformas a las estructuras económicas y políticas en África, bajo la promesa de que las reestructuraciones contribuirían a la recuperación y al crecimiento económico de quien practicase estas medidas de corte neoliberal.

Paralelamente, el BM empezó a ejecutar los criterios de la denominada selectividad de la ayuda, misma que parte del postulado relativo de que solamente en aquellos países con “buen gobierno”⁶ la ayuda resulta eficaz y por ende vale la pena ser suministrada⁷.

5. En el año 2000, la mayoría de la población más pobre en el mundo (en Asia del Sur y África Subsahariana), fue apoyada con el 42% de la AOD mundial mientras que en 1999 los Países Menos Adelantados (PMA) recibieron solamente el 29% de la AOD total (Randel y German, 2002: 161).

6. Para el BM, el buen gobierno consiste en “La forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el Estado de derecho (es decir, el cumplimiento de las leyes internas), que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social” (en Pérez Armiño, 2000: 82).

7. El Informe del BM que sustenta esta postura se presentó en 1998, intitulado *Assesing Aid: What work, What doesn't and Why?*. Para la versión en español véase Banco Mundial, *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos*, Mundi Prensa, México, 1999.

La vinculación de ciertas variantes económicas y políticas de los receptores con la disposición de los donantes de otorgarles créditos y ayuda al desarrollo, aunque ha sido refutada por varios expertos,⁸ resulta de la mayor importancia, ya que hoy en día conforma tanto los requisitos como los objetivos de la cooperación internacional, mediante la denominada condicionalidad de la ayuda (Sorensen, 1994).

Con la promoción de medidas neoliberales a través de instrumentos de cooperación internacional, los organismos financieros multilaterales con sede en Washington D.C. conminaron a los países africanos para que realizaran reformas económicas estructurales, protegieran los derechos humanos y el buen gobierno, así como para que eligiesen mediante instancias democráticas a sus gobernantes.

Estos programas se sustentaron en la premisa relativa de que tras modificar determinadas características económicas y políticas de los países africanos, los inversionistas (nacionales y extranjeros) estarían en capacidad de aumentar su producción y competitividad. De esta forma, se podría expandir el mercado interno, y a la postre generar desarrollo. Sin embargo, tras varios años de ejecución de los programas económicos, y salvo algunas excepciones como en Ghana, la inversión privada no solamente no llegó, sino que disminuyó (Lancaster, 1993: 9).

En materia de liberalización del comercio por parte de los países del África Subsahariana —una recurrente exigencia establecida por el BM para asignarles recursos— es interesante señalar que a pesar de la apertura africana, solamente Mauritania logró incrementar significativamente la venta de sus productos en el exterior, lo cual contribuyó al crecimiento de su economía. Lo anterior, en términos de eficacia de los resultados de la condicionalidad aplicada (abrir la economía para incrementar el crecimiento económico) da cuenta de que estas medidas no generaron los beneficios esperados (Mosley, 2002: 14).

De ahí que los resultados descritos llevaron a Michael Hirsh a escribir en *Newsweek* que “en la única región donde el BM tiene un papel central en la

8. Existen varios estudios críticos a las conclusiones de Craig Burnside y David Dollar, mentores del Informe del BM de 1999 que justifica la selectividad de la ayuda. Entre ellos se encuentra la investigación de corte liberal preparada por Carl Johan Dalgaard y Henrik Hansen, quienes asientan que el buen gobierno, más que incrementar la eficacia de la ayuda la reduce, ya que un gobierno eficiente substituye el proceso de desarrollo económico de los países (Dalgaard y Hansen, 2001: 37-38). Jan Pronk afirma que “el buen gobierno no debe ser considerado como una precondición para otorgar ayuda al desarrollo, sino como un objetivo de desarrollo” (Pronk, 2001: 626) y Oliver Morrissey establece que mejores políticas gubernamentales, en conjunción con una mejor calidad de la ayuda, sí pueden incrementar el crecimiento de los países (Morrissey, 2002: 6).

dirección de la economía y las políticas públicas y después de haber aceptado los “consejos” de esta Institución (BM), los niveles de bienestar en África han caído dos por ciento cada año y el desempleo se ha cuadruplicado” (Hirsh, 9 Octubre 1995).

En materia de democracia, los logros en África conseguidos mediante mecanismos de cooperación internacional tampoco son del todo satisfactorios. Antes de 1989, solamente siete países africanos se caracterizaban por sustentar sus sistemas políticos en el marco de elecciones libres y multipartidistas. Por su parte, entre 1990 y 1995, es decir, durante de la puesta en marcha de la condicionalidad política en materia democrática, únicamente en siete países africanos no se registraron elecciones transparentes.

A primera vista, a la luz de estos datos podría afirmarse que el apoyo y la presión internacionales a favor de la democracia africana resultaron un irrefutable éxito, lo cual contribuyó a la seguridad social de sus ciudadanos. Empero, un estudio más a fondo sobre este tema realizado por Katarina Tomasevsky señala que si bien a lo largo de la década de los años 90, 34 Estados africanos realizaron elecciones aceptables, en realidad la gran mayoría de éstos países todavía se encuentran muy lejos de llevar a cabo procesos democráticos consolidados (Tomasevsky, 1997: 182).

Esta investigadora menciona que la evaluación permite encontrar los siguientes datos:

- En 15 países, luego de las elecciones, el anterior régimen antidemocrático consiguió mantenerse en el poder, gracias precisamente a la contienda electoral (Burkina Faso, Camerún, Chad, Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Gana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Mauritania, Seychelles Tanzania y Uganda).
- En 10 países, el resultado de las elecciones generó guerra civil, desorden público, golpes de Estado, o inestabilidad crónica (Angola, Burundi, República Centroafricana, Islas Comores, Congo, Lesotho, Malí, Níger, Sao Tomé y Príncipe y Togo).
- En siete países (Benin, Cabo Verde, Madagascar, Malawi, Mozambique, Sudáfrica y Zambia) las elecciones fueron evaluadas como generadoras del inicio de un proceso democrático y de toma colectiva de las decisiones (*Ibid*).

Como lo demuestran los registros referidos, la condicionalidad política de la cooperación internacional en África, inclusive en su área temática más

recorrida (la electoral)⁹ no ha sido eficaz en términos de promover un verdadero proceso político-social amplio y a largo plazo, con miras a una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos¹⁰.

Además de estos fracasos de la política de cooperación en los ramos económicos y políticos, África ha sido el principal continente acreedor de sanciones a la ayuda al desarrollo, precisamente por no cumplir cabalmente con las nuevas disposiciones para estar en capacidad de recibir financiamiento.

Sobre este asunto Gordon Crawford (1997) realizó una interesante investigación mediante el análisis de la relación entre los países sancionados por la Unión Europea (en su conjunto, principal donante mundial de AOD) entre 1990 y 1996 como reacción punitiva contra aquellos gobiernos receptores que no respetaron el orden democrático o los derechos humanos. Este académico británico encontró que 15 de los 22 casos de sanciones (el 68 por ciento) fueron impuestos a países de África Subsahariana, cuatro en América Latina, dos en Medio Oriente y solamente uno en Asia, lo que denota la mayor severidad con que los países del subcontinente negro son evaluados¹¹. Sobre este asunto, no hay que olvidar que especialistas en el tema aseveran que las sanciones a la ayuda al desarrollo no son instrumentos siempre capaces de inducir a los gobiernos presionados a llevar a cabo las reformas políticas estipuladas, generando inclusive en varios casos resultados opuestos a los esperados por los donantes¹².

9. Si bien la condicionalidad política de la cooperación internacional para el desarrollo se nutre de exigencias al Sur en materia de derechos humanos, democracia y buen gobierno, los donantes han optado por impulsar con mayor interés y apoyo los procesos electorales respecto a los derechos humanos y el buen gobierno. Esto es así debido a que es más factible celebrar elecciones más o menos transparentes y multipartidistas (debido a su carácter técnico, temporalidad limitada del evento y a su bajo presupuesto) que realizar vastos y prolongados programas de apoyo a los derechos humanos o al buen gobierno en los receptores.

10. Estos datos confirman las investigaciones de Gordon Crawford, quien analiza los resultados de la cooperación para el desarrollo mediante la condicionalidad de la ayuda en África, cuyo resultado más significativo es el fracaso de la condicionalidad para contribuir a los cambios políticos en los receptores en 18 de los 29 casos estudiados, esto es en el 62% (*Ibid*).

11. Tradicionalmente los donantes practican políticas parciales y de doble rasero en la calificación y sanción a terceros países por motivos democráticos y de derechos humanos. Así, no es extraño que países con mayor relevancia política y económica respecto al Norte (como Argelia, por señalar un caso) no sean criticados ni sancionados con la misma severidad con la que lo hacen en la inmensa mayoría de países del África Subsahariana.

12. Un interesante estudio sobre la eficacia de la condicionalidad señala que "En general, la condicionalidad no es un instrumento eficaz para promover reformas políticas-económicas en los países receptores. Existe una analogía en este tema respecto a las sanciones económicas. Las sanciones (económicas) proveen un draconiano sistema de incentivos, pero los estudios más autorizados en esta materia llegan a conclusiones muy parecidas a la nuestra: que éstas tienen una habilidad limitada para conseguir sus objetivos, generando en ocasiones resultados adversos, que los tomadores de decisiones han exagerado sus expectativas respecto a lo que las sanciones pueden lograr, mientras que existe una débil relación entre la privación de recursos económicos (vía sanciones) y el deseo y compromiso político por las reformas" (Killick, 1997: 493; Rosas, 2003).

Cronograma: ¿Cuándo alcanzarán los ODM si no se acelera el progreso?

	Pobreza	Hambre	Educación Primaria	Igualdad de género	Mortalidad de menores de 5 años	Acceso a agua	Acceso saneamiento
Alcanzados	Estados Árabes	Europa Central y Oriental y la CEI	América Latina y el Caribe	América Latina y el Caribe		Europa Central y Oriental y el CEI	
	Asia Oriental y el Pacífico		Europa Central y Oriental y la CEI Asia Oriental y el Pacífico				
2000		Asia Oriental y el Pacífico			Ámerica Latina y el Caribe	Asia Meridional	El Mundo
	El Mundo América Meridional					América Latina y el Caribe	
2015					Asia Oriental y el Pacífico	Asia Oriental y el Pacífico	Asia Meridional El Mundo
		América Latina y el Caribe		Asia Oriental y el Pacífico			América Latina y el Caribe Asia Oriental y el Pacífico
2020				Estados Árabes Asia Meridional	Asia Meridional Estados Árabes		África Subsahariana
		El Mundo			El Mundo		
2050			Asia Meridional				
			Estados Árabes				
			El Mundo				
2100		Asia Meridional					
		África Subsahariana	África Subsahariana		África Subsahariana		
2200							
En retroceso	América Latina y el Caribe África Subsahariana Europa Central y la CEI	Estados Árabes					

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Con base en las investigaciones hasta aquí referidas, y dados los resultados de las mismas, puede aseverarse que las acciones de cooperación para el desarrollo de África ejercidas mediante su condicionalidad, ya sean en sus versiones positivas como en las negativas, en la mayoría de los casos, no han resultado eficaces. Un estudio de Carlos Santiso sobre este tema asienta que “el fracaso de la condicionalidad para promover estas políticas (de promoción del buen gobierno con miras a generar crecimiento económico sostenible y desarrollo político) ha sido ampliamente reconocido (Santiso, 1991: 160).

Estos resultados han sido particularmente evidentes en África Subsahariana, lo cual ha incidido de manera directa en el proceso de cumplimiento de los ODM.

Los objetivos de desarrollo del milenio para África

Dada la endémica situación de pobreza, corrupción e inestabilidad política y social en África Subsahariana, junto con la ausencia de resultados eficaces de los mecanismos de cooperación internacional, los ODM que por consenso internacional deben ser promovidos exitosamente para el año 2015, no se han cumplidos en esta región¹³. El PNUD ha señalado que 23 países subsaharianos se encuentran seriamente impedidos para alcanzar dichas metas y respecto a otros 11 se carece de la información suficiente para evaluarlos. Eso significa que solamente 10 países africanos posiblemente alcanzan la mitad de las metas en cuestión (UNDP, 2002: 17). Asimismo, como se observa en el cuadro 1, en rubros como la universalidad de la educación primaria; la reducción de las tasas de mortalidad infantil; y el combate al hambre, África Subsahariana no cumplirá con los ODM hasta el año 2100, de mantenerse las tendencias económicas que hasta hoy imperan en la región y ello sin dejar de lado que el acceso en materia de saneamiento se encuentra en retroceso en esa parte del mundo. En este mismo tenor, Gordon Brown, Jefe de la Oficina del Tesoro británico, señala con mayor pesimismo que, de continuar la tendencia actual de reducido financiamiento para el desarrollo, a lo mucho se conseguirán los siguientes tres ODM en África en los siguientes plazos:

13. Los ODM, producto de la Cumbre del Milenio de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2000, son los siguientes: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Lograr la educación primaria universal; Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; Reducir la mortalidad infantil; Mejorar la salud materna; Combatir el VIH, el SIDA, la malaria y otras enfermedades; Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

- Reducir a la mitad la pobreza mundial: año 2150.
- Educación primaria para todos los niños y las niñas: año 2130.
- Eliminación de enfermedades prevenibles en niños: año 2165 (Brown, 20 Septiembre, 2004)

Desde hace varios años, África Subsahariana recibe en promedio unos siete mil millones de dólares anuales como ayuda para el desarrollo, una cantidad equivalente a los recursos de AOD mundial que se pierden por las distorsiones que genera la ayuda atada¹⁴.

Por su parte, diversos estudios calculan que África Subsahariana requiere entre 25.000 y 35.000 millones de dólares al año para alcanzar las metas del 2015; una cantidad que equivale, aproximadamente, a los subsidios de un mes para los agricultores de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Carreras, 2002: 25).

Como lo denotan las cifras anteriores, es notorio que el problema de financiamiento para el desarrollo de África no estriba en la cantidad de recursos para obtenerlos, sino en cómo conseguirlos. Baste mencionar que, por ejemplo, en materia de lucha contra el hambre, es sabido que el mundo produce suficientes alimentos para dar de comer a todos sus habitantes, pero que existe una desigual distribución de aquellos: así, mientras Europa arroja toneladas de alimentos al mar, en el vecino continente africano, cientos de personas perecen diariamente por inanición. Así, solucionar este asunto requiere, obligadamente, de la voluntad política de los donantes bilaterales y multilaterales de ayuda, quienes históricamente no se han caracterizado por atender, en la medida de las necesidades requeridas, este asunto, en principio prioritario para la comunidad internacional.

La lectura de los datos referidos hace evidente que existe un importante vacío entre los ODM y las estrategias para cumplirlos, siendo esta circunstancia más notoria en África Subsahariana. A causa de lo anterior, desde hace varios años se han diseñado diversas estrategias y propuestas para tratar de corregir esta situación, cuyas principales características y alcances se discuten en los párrafos subsiguientes.

14. La ayuda atada consiste en la obligatoriedad por parte del receptor de adquirir bienes y servicios por parte del oferente en el marco de un determinado programa de colaboración. Según estimaciones del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), la ayuda atada disminuye entre un 15% y 30% la eficacia de la AOD, ya que en realidad mediante esta modalidad de cooperación el donante termina siendo más beneficiado que el propio receptor. La experiencia keniana, donde un proyecto de desarrollo recibió 18 diferentes tipos de bombas hidráulicas, suministradas por varios donantes que ataron sus respectivas ayudas, es un caso paradigmático en este sentido.

Las nuevas iniciativas para impulsar el desarrollo en África

La ONU y la NEPAD

La NEPAD nace en el contexto de la posguerra fría luego de que Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal y Sudáfrica recibieran el mandato de parte de la Organización para la Unidad Africana (OUA), para desarrollar un acuerdo marco de desarrollo socio-económico integral para el continente africano. Fue en el 37º encuentro de la OUA, celebrado en 2001, que el acuerdo marco fue adoptado. Dicho acuerdo marco fue ratificado por la Unión Africana (UA); sucesora de la OUA, en julio de 2002.

Los objetivos fundamentales de la NEPAD son:

- Erradicar la pobreza en el continente africano;
- Colocar a los países africanos, de manera individual y colectivamente, en la ruta del crecimiento y el desarrollo sustentables;
- Detener la marginación de África en el proceso de globalización, y fortalecer su completa integración en la economía global; y
- Acelerar la habilitación de la mujer.

Quizá lo más interesante de la propuesta del NEPAD, es que es una iniciativa africana, *i. e.* diseñada por los *protagonistas*, no por los donantes, quienes invariablemente tienen un menor conocimiento sobre los problemas que aquejan a las sociedades africanas.

Conviene destacar, asimismo, que hay una amplia correspondencia entre los ODM y la NEPAD. Con todo, la crítica más recurrida sobre la viabilidad del NEPAD es el cuestionamiento respecto a cómo podrá conseguir impulsar el desarrollo en África si la ONU ha sido incapaz de atender crisis humanitarias en distintas localidades de este continente. El caso de Darfur, Sudán, donde han muerto más de 100 mil civiles y el de la República Democrática del Congo, donde en los últimos años han fallecido por causas asociadas a la violencia cerca de cuatro millones de personas, representan los ejemplos más claros de las críticas al NEPAD.

El G-7 y la reducción de la deuda para los países HIPC

La iniciativa HIPC es el primer mecanismo internacional para dar alivio al pago de la deuda contraída por los países más pobres y endeudados del planeta (HIPC). La iniciativa HIPC es llevada a cabo mediante esfuerzos por parte de gobiernos nacionales y organismos financieros multilaterales, con

el fin de disminuir a escala manejable, la deuda externa de los países más pobres.

Como en ocasiones anteriores¹⁵, durante la última Cumbre del G-7 celebrada en Londres en febrero de 2005, los países más ricos del mundo expresaron su interés en disminuir la deuda de los países HIPC. El comunicado final de esta cumbre señala que “hemos acordado un análisis caso por caso de los países adscritos a la iniciativa HIPC, basados en nuestro deseo de proveer hasta el 100 por ciento de alivio a la deuda externa de estos países” (G-7, February 4-5, 2005).

Aunque esta noticia se divulgó como un inédito y exitoso compromiso por parte de las principales potencias para solucionar uno de los grandes problemas que impiden el desarrollo del Sur, un análisis más a fondo de este comunicado no otorgaría tan generosa postura.

Como lo señalan Damien Millet y Eric Toussaint (presidentes del Comité para la Abolición de la Deuda del Tercer Mundo en Francia y Bélgica, respectivamente), “hasta el 100% de alivio a la deuda” en realidad significa que el porcentaje de reducción no será necesariamente de su totalidad. Por su parte, la decisión de acordar un análisis “caso por caso” explicita que este tipo de condonación no será puesta a disposición de todos los deudores. (Millet y Toussaint, February 6, 2005). Desde el punto de vista de ambos activistas, “Es como si los países ricos hubiesen tratado de acordar algunas frases bien escogidas para comprometerlos lo menos posible (...) lo cual es inaceptable” (*Ibid*).

Además, no hay que olvidar que durante las discusiones del G7 de febrero únicamente se discutió sobre la deuda de carácter multilateral de los 42 países HIPC, estimada en 80 mil millones de dólares¹⁶, y no del resto de países en desarrollo (que concentra el 89 por ciento de la población mundial). Es más, ni siquiera se incluyó en la agenda de Londres los casos de Indonesia ni Sri Lanka, países recientemente afectados por los devastadores *tsunamis* del 26 de diciembre de 2004. Aquí la premisa de los acreedores es que la condonación de la deuda, enviaría “señales equivocadas” a otros deudores, quienes podrían asumir presumiblemente una conducta “irresponsable” respecto a sus compromisos crediticios internacionales.

15. En la Cumbre del G-7 en Nápoles de 1994 se prometió la condonación del 67% de la deuda externa de los HIPC. En la Cumbre del G-7 de Lyon de 1996, se anunció la condonación de la deuda a dichos países en un 80%, mientras que en la Cumbre de Colonia de 1999 el porcentaje aumentó al 90%.

16. La deuda de carácter bilateral de los HIPC asciende a los 30 mil millones de dólares (el costo de seis meses de ocupación militar en Irak, o el 5 por ciento de los gastos militares anuales del G-7).

El Reino Unido y la IFF

En enero de 2003, el gobierno británico lanzó la iniciativa para crear la IFF, cuyo fin es proveer el financiamiento necesario para contribuir a los ODM. Mediante esta iniciativa, se pretende obtener los 50 mil millones de dólares adicionales a la AOD anual que el *Informe Zedillo*, preparatorio a la Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo de Monterrey, calculó necesarios para cumplir con los ODM, y que dadas las circunstancias actuales, no serán cubiertos por los donantes de ayuda mediante AOD.

Se pretende que estos recursos provengan de fuentes privadas de capital, mediante bonos, que en los hechos significan compromisos legales de largo plazo de parte de los donantes, si bien subsiste la duda respecto a su funcionamiento. Así, durante la pasada reunión del G-7 en la capital británica, Estados Unidos anunció que no respaldará la iniciativa para establecer la IFF, debido a su propio “proceso legislativo” en materia presupuestaria, lo cual dificulta enormemente la viabilidad de esta interesante iniciativa.

El Reino Unido y la *Commission for Africa*

Esta iniciativa de colaboración fue lanzada por el gobierno británico en febrero de 2004. Su fin es estructurar un conjunto de políticas tanto nacionales como internacionales, coordinadas entre sí, tendientes a acelerar el desarrollo en África. Dada su reciente conformación y escasos trabajos, aún es muy temprano para realizar una evaluación sobre sus resultados¹⁷.

Consideraciones finales

La primera responsabilidad de los gobiernos nacionales es proveer las condiciones políticas, económicas y sociales necesarias para promover por sí mismos sus respectivos procesos de desarrollo. La cooperación internacional debe, únicamente, fungir como un instrumento complementario a las capacidades locales para generarlos y, en ningún caso, sustituirlos.

África, si bien se ha beneficiado de los diversos proyectos de desarrollo social apoyados por la comunidad internacional, también ha sufrido del embate de las políticas de desarrollo en materia de reformas económicas estructurales,

17. Véase, por ejemplo, el reciente Informe de la *Commission for Africa* “Our Common Interest”, publicado en marzo de 2005, disponible en <http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>

mismas que han sido impuestas a estos países a través de distintas modalidades de cooperación, las cuales no en todos los casos han atendido a los requerimientos de sus ciudadanos¹⁸.

Lo anterior en otras palabras significa que las tradicionales y las más recientes modalidades de cooperación para el desarrollo a favor de África, si bien han contribuido a mejorar la calidad de vida de miles de personas, no han atendido las razones que generan el subdesarrollo y la dependencia de este continente respecto al exterior.

Hoy en día, la gran mayoría de países subsaharianos continúan siendo forzados a escoger entre pagar el servicio de sus deudas y hacer inversiones en salud, educación e infraestructuras, y a comportarse (o al menos aparentarlo) conforme los cánones establecidos por los donantes para continuar recibiendo créditos y ayuda al desarrollo.

Un problema no menos importante son las políticas crediticias de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial. El que se haya designado recientemente como titular de esa institución al neoconservador Paul Wolfowitz, artífice de la guerra contra Irak y del uso de la fuerza ante la amenaza terrorista, sugiere la posibilidad de que aparezca una nueva condicionalidad a los préstamos del Banco: la cooperación de los países en desarrollo (incluyendo a los africanos, por supuesto) en la lucha contra el terrorismo.

Para que la comunidad internacional asuma su responsabilidad de contribuir eficazmente al desarrollo de África no es necesario conformar nuevas alianzas u objetivos de cooperación y desarrollo. Lo que sí resulta indispensable es situar a estas estrategias en un marco que vaya más allá de la tradicional dinámica de ayuda Norte-Sur de corte vertical, donde recurrentemente la voz e intereses de los receptores africanos continúan siendo relegados a un segundo plano. Por ello, es necesario continuar avanzando en la conformación de estrategias cooperativas como el NEPAD donde se permita a los pueblos y gobiernos africanos participar activamente en sus

18. Por ejemplo, se ha criticado fuertemente a Estados Unidos por presionar a los gobiernos de los países de esta zona para que acepten la importación de productos transgénicos, ya sea bajo la modalidad comercial o mediante su donación vía ayuda alimentaria o de emergencia. Un caso emblemático en la materia se presentó a principios de los noventa en Malawi, país que tras verse obligado a aceptar las condicionantes del BM que le exigían poner a la venta sus reservas de maíz con el fin de pagar créditos anteriormente contraídos con dicha Institución, sufrió una crisis alimentaria de tal envergadura que le llevó a aceptar la recepción de granos transgénicos otorgados por *USAID* en calidad de ayuda de emergencia, que en su momento había rechazado por razones de salud pública (Shiva, 2003: 5).

procesos de desarrollo. De esta forma se proporcionaría a la comunidad internacional la oportunidad de contribuir positivamente y en la proporción correcta (no suplantando) a estos esfuerzos nacionales, ya que hacer lo contrario, en realidad lastima el proceso democrático de toma de las decisiones, asunto, en principio, prioritario en las políticas de cooperación de los donantes¹⁹.

Lo anterior no desmerita en ningún sentido la urgente necesidad de que los donantes concreten sus promesas de reducir efectivamente la deuda externa de los HIPC²⁰, así como incrementar significativamente sus contribuciones de AOD o en su caso, apoyar la Iniciativa IFF que podría compensar el déficit de ayuda necesario para conseguir los ODM, no solamente en África sino en el mundo en desarrollo en general.

En el transcurso del primer semestre del 2005, más de dos millones de niños morirán por causas relacionadas con la pobreza, lo que da cuenta de la relevancia de los resultados de ésta y subsiguientes reuniones de alto nivel de las economías más fuertes del planeta.

Es entonces menester continuar exigiendo al G-7 y a los donantes multilaterales el cumplimiento de su responsabilidad para que contribuyan eficazmente a que millones de personas accedan a mejores opciones de bienestar, no como un mero ejercicio asistencialista lejano a sus intereses, sino como una postura integral y congruente con los objetivos que ellos mismos han planteado y promovido en distintos foros e instancias internacionales.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL (1999): *Evaluación de la ayuda al desarrollo. Análisis de los éxitos y fracasos*, Mundi Prensa, México.

19. Las reformas económicas instituidas en el marco de la condicionalidad de la ayuda lastiman al proceso democrático de los países en desarrollo. Esto es así porque al no existir mayor opción ni posibilidad para que los gobiernos del Sur instauren políticas económicas alejadas de los lineamientos de Washington, se merma la capacidad de decisión de las autoridades -y sobre todo poblaciones- del Sur para disponer sobre sus propios asuntos. Esto a su vez genera el caldo de cultivo para reforzar a los regímenes autoritarios o socialmente insensibles respecto a la situación económica y social de sus poblaciones, quienes son precisamente los que acceden a imponer este tipo de reformas "antisociales" a cambio de apoyo y reconocimiento internacional.

20. Según la OCDE, entre 1999 y 2002 la deuda multilateral de los países HIPC, en lugar de disminuir, aumentó 10 mil millones de dólares, mientras que la deuda bilateral hizo lo propio en 2 mil millones de dólares. Asimismo, de acuerdo con la UNCTAD, estos países pagarán en 2005 por concepto de deuda externa 2 mil seiscientos millones de dólares, doscientos millones más de lo que pagaron en 2004 (Millet y Toussaint, *Op. Cit.*).

- BARYA, JOHN-JEAN B. (1993): "The new political conditionality of aid: An independent view from Africa", *Good Government?*, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.
- BROWN, GORDON (20 September, 2004): "Written statement by the Chancellor of the Exchequer, Gordon Brown MP, for the "Action against hunger and poverty" meeting New York.
- CARRERAS, IGNASI (2002): "África y la comunidad internacional", *Política Exterior*, vol. XVI, marzo, abril, Madrid.
- CRAWFORD, GORDON (1997): "Foreign Aid and Political Conditionality: Issues for effectiveness and consistency," *Democratization*, Autumn 1997, Volume 4, Number 3, Frank Cass Journal, London.
- DELGAARD, CARL-JOHAN y HANSEN, HENRIK (2001): "On Aid, Growth and Good Policies", Hermes, Niels y Lensink, Robert, *Changing the Conditions for Developing Aid: A new Paradigm?*, Frank Cass, London.
- G7 (4-5 February, 2005), "Finance Minister's Conclusions on Development. Final Communiqué", London.
- HIRSH, MICHAEL (9 October 1995): "Orchestrating a revival", *Newsweek*.
- KILLICK, TREMOR (1997): "Principals, Agents and the failings of Conditionality", *Journal of International Development*, Vol. 9, No. 4, London.
- LANCASTER, CAROL (1993): "Governance and Development: The views from Washington", *Good Government?*, *IDS Bulletin*, Vol 24, Brighton.
- MILLET, DAMIEN y TOUSSAINT, ERIC (February 24, 2005): "All Talk and No Action – The G7 Has No Intention of Cancelling the Debt", Focus on the Global South.
- MORRISSEY, OLIVER (2002): "Recipient Governments' Willingness and Ability to Meet Aid Conditionality. The Effectiveness of Aid Finance and Conditions", *Discussion Paper*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University, No. 2002/105.
- MOSLEY, PAUL (ed.) (1992): *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Development Countries*, St. Martin's Press, London.
- PÉREZ ARMIÑO, KARLOS (dir.) (2000): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria Editorial, Madrid.
- PRADO LALLANDE, JUAN PABLO (2004): "La ayuda de Estados Unidos y la Unión Europea a Israel y Egipto: Cooperación... ¿al desarrollo?", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, IUDC, No. 14, Madrid.
- PRONK, JAN (2001): "Aid as Catalyst", *Development and Change*, Institute of Social Studies, Blackwell Publishers, Vol. 4, No.32, Oxford.
- RANDEL, J. y GERMAN, T. (eds) (2002): *The Reality of Aid: An independent review of international aid*, ActionAid, London.
- ROSAS, MARÍA CRISTINA (2003): *La economía política de la seguridad internacional: sanciones, zanahorias y garrotes*, México, UNAM/SELA.

- SANTISO, CARLOS (2001): "International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Towards a Second Generation?", *European Journal of Development Research*, Volume 13, Number 1, Frank Cass Journal, London.
- SHIVA, VANDANA (2003): "Why I believe that sending GMO's to starving people is inhuman aid", *Humanitarian Affairs Review, Iraq Special*, A Quarterly Journal of Global Policy Issues, Summer, Brussels.
- SORENSEN, GEORGE (comp) (1994): *Political conditionality*, Vol. 5, No. 1, June, Frank Cass/EADI, London.
- TOMASEVSKY, KATARINA (1997): *Between Sanctions and Elections. Aid Donors and their Human Rights Performance*, Pinter, London.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (2002): *UNDP Report 2002, Deepening Democracy in a Fragmented World*, UNDP, New York.
- WORLD BANK (1989): *Report Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study*, World Bank, Washington D.C.
- (1999), *Assesing Aid: What work, What doesn't and Why?*, World Bank, Washington D.C.