

## PLAN DE ÁFRICA Y OTROS TEXTOS

Alicia Campos Serrano<sup>1</sup>

Este artículo trata de la cooperación internacional al desarrollo con África subsahariana tal y como parece estar planteándose en los últimos tiempos en distintos foros de negociación y de decisión política. La cooperación al desarrollo aparecerá aquí, principalmente, como un *ámbito discursivo* en el que se generan y expresan gran parte de las relaciones políticas, económicas y sociales entre África y los países ricos. Las fuentes de esta indagación serán, por tanto, *textos* en los que se refleje el lenguaje y los vocabularios, pero también los debates, controversias y contradicciones, de este espacio concreto de las relaciones internacionales.

La reciente aparición, en torno al traído y llevado año 2000, de una serie de documentos oficiales supuestamente concebidos para relanzar el desarrollo de la región al sur del Sáhara, nos sugiere que estamos en un momento de cambio no sólo en la reflexión sobre la cooperación al desarrollo, sino también en las estructuras de las relaciones sociales que ésta expresa. Uno de ellos es el nuevo *Acuerdo de Asociación entre los países ACP-Unión Europea*, firmado en Cotonou (Benin) en junio de 2000 después de un largo proceso de negociación y revisión del anterior Acuerdo de Lomé. Los países africanos también han generado en los últimos tiempos un programa global denominado *Nueva Asociación para el Desarrollo de África* (NEPAD) aprobado por la Organización de la Unidad Africana en julio de 2001, con el visto bueno de las grandes potencias económicas reunidas en el G8 y de Naciones Unidas.

Por su parte, la organización mundial no ha dejado de producir documentos sobre África entre los que destaca el informe del Secretario General para el Consejo de Seguridad de 16 de abril de 1998, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, así como la evaluación de la *Nueva Agenda para el Desarrollo en África en la década de los 90* (UN-NADAF) en el contexto de la Asamblea del Milenio. El Banco Mundial publicó en mayo de 2000 el informe *Can Africa Claim the 21st Century?*, en un momento en que se estaban renovando algunos de los instrumentos de las Instituciones Financieras Internacionales para el tercer mundo. Y, también han aparecido documentos de carácter unilateral como la iniciativa del gobierno de Clinton, *African Growth and Opportunity Act*, y mucho más modestamente, el *Plan de Acción para África Subsahariana 2001-2002* del gobierno español. Se trata de documentos de muy diversa índole pero que coinciden en su origen gubernamental o intergubernamental y en que se ocupan, genéricamente, del *desarrollo* de África.

El análisis de estos textos nos permite acceder a los términos en que se expresan gran parte de las relaciones entre África y el resto del mundo, y ello es imprescindible, no porque nos ofrezcan una descripción precisa de lo que ocurre, sino porque el lenguaje es uno de los instrumentos fundamentales de las prácticas sociales, que determina en gran medida las posibilidades y los límites de lo expresable, justificable y a veces hasta pensable por los actores. Y esto es especialmente cierto si nos referimos a los discursos de carácter prescriptivo que se manejan en los escenarios del poder, como son los que vamos a abordar en este estudio. Por otra parte, los textos políticos se generan en marcos sociales e

---

<sup>1</sup> Investigadora del Área de Derecho Internacional, Universidad Carlos III de Madrid. Este artículo es parte de una investigación realizada gracias a una beca posdoctoral de la Comunidad de Madrid y el Fondo Europeo.

intelectuales concretos en los que tienen sentido, y a los que debe atenderse.<sup>2</sup> En nuestro caso, el marco es el de las relaciones poscoloniales entre el área más deprimida del mundo y las más ricas después de la guerra fría, y también el del debate, a la vez científico e ideológico, en torno a la pobreza y el desarrollo que comenzó a consolidarse hacia la segunda guerra mundial, aunque sus orígenes puedan rastrearse desde más lejos.

Pero un documento público (al igual que cualquier otro *acto de habla*) no es un mero producto de los contextos sociales donde aparece, mera superestructura. Se trata más bien de un uso concreto, por parte de ciertos actores en posición de poder, de los vocabularios disponibles, con el que se pretende *hacer algo*. Y en este hacer algo, los actores no sólo se ven limitados por las estructuras sociales, sino que recrean y moldean los mismos materiales simbólicos que están utilizando. Nos estamos refiriendo aquí a los modos en que estructuras y actores se relacionan a través del lenguaje, y a como éste va transformándose. Si los lenguajes constriñen la acción y establecen lo que es válido y lo que no lo es, también constituyen el escenario mismo de conflictos sociales alrededor de los significados de los propios conceptos; y en los que el poder consiste precisamente en la capacidad de determinar, siempre temporalmente, el significado prevaleciente.

Para comprender *lo que hacen* los recientes documentos sobre la cooperación al desarrollo es necesario ir más allá del análisis de los textos y su contexto que vamos a ensayar aquí. Esto es lo que le preocupa al antropólogo James Ferguson cuando analiza la política del desarrollo en una región de Lesotho, y de cuya perspectiva soy bastante deudora.<sup>3</sup> Lo que a este autor más le interesa no es la verdad o falsedad de los discursos del desarrollo, sino la función efectiva que cumplen más allá de las mismas intenciones, expresas u ocultas, de quienes los producen. El análisis de los textos no puede ser un fin en sí mismo, sino una forma de conocimiento de las prácticas concretas de los actores y de las transformaciones o continuidades en las estructuras sociales.

El documento al que vamos a dedicar nuestro principal esfuerzo de comprensión es un texto menor, el Plan de Acción para África Subsahariana del Ministerio de Asuntos Exteriores español. A pesar de su irrelevancia si lo comparamos con documentos tan importantes como el Acuerdo de Cotonou, no por ello es menos expresivo de los términos en que se establecen las relaciones entre Europa y África, en este caso desde la perspectiva de un actor menudo en el contexto africano como es España. Además, los escasos análisis que ha merecido este plan entre los estudiosos africanistas y del desarrollo, nos anima a esta contribución. La búsqueda del contexto del Plan de África nos remite no sólo a la política exterior española y las particulares relaciones entre ésta y el continente africano, sino también al ámbito internacional en el que aquellas tienen lugar. Por ello, voy a interesarme en primer lugar y especialmente por esos otros textos antes referidos, y que conforman en su conjunto el nuevo escenario discursivo de la cooperación al desarrollo con África subsahariana a inicios del siglo XXI.

## **La cooperación al desarrollo en África en los albores del siglo XXI: disputas y consensos**

<sup>2</sup> Consideramos que la interpretación contextualizada de los textos, por la que abogan historiadores del pensamiento político de la escuela de Cambridge, es trasladable al estudio de realidades contemporáneas. Quentin SKINNER, *Los fundamentos del pensamiento político moderno*, FCE, México D.F., 1985, Prólogo.

<sup>3</sup> James FERGUSON, *The Anti-politics machine. 'Development?', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis y Londres, 1994

El concepto de desarrollo, cuya genealogía podríamos conectar con ideas decimonónicas de progreso, surge en su versión moderna en el contexto tardocolonial y poscolonial del siglo XX. Su consecución va a animar el sentido de muchas de las políticas nacionales e internacionales hasta hoy en día.<sup>4</sup> Pero desarrollo no siempre ha generado consensos, sino también ámbitos de discusión, en los que diferentes actores sociales han planteado interpretaciones y objetivos distintos<sup>5</sup>. En este debate desigual han participado gobiernos del norte y del sur, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, y África subsahariana ha sido una de las áreas de referencia permanente.

Después de más de medio siglo de debates, políticas y fracasos, el lenguaje del desarrollo ha llegado a convertirse en un vocabulario múltiple, infundido de principios llegados de escuelas y perspectivas a menudo contradictorias, y que a veces se combinan, no siempre con pericia, en un mismo documento o reflexión. Lo que percibimos es que las batallas que se han luchado en torno a las ideas de desarrollo, desde que surgieran a mediados del siglo XX, tratan ahora de sofocarse con unos discursos omnicomprendivos que satisfagan todas las sensibilidades. Esto es especialmente cierto de los textos oficiales provenientes de instancias que en otros momentos han mantenido perspectivas más diferenciadas, y que son los que nos interesan aquí: dejaré relativamente al margen, en esta ocasión, a los actores "no gubernamentales" y a los científicos sociales, consciente de que muchos de los debates en el ámbito oficial se han generado a partir de los desafíos y críticas que éstos han planteado.

Las batallas a las que aludimos se han referido, por una parte, al significado mismo del desarrollo, que se vio en un principio como la reproducción en otros lugares del proceso de industrialización de las economías occidentales, a través de un crecimiento económico basado en la agricultura; frente a ello en los años ochenta comenzó a insistirse en conceptos intencionadamente menos ambiciosos y eurocéntricos como el alivio de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas o el *desarrollo humano*, centrado en los efectos de los cambios sociales sobre las personas y no sobre los parámetros macroeconómicos. Otro de los grandes debates se ha dado en torno a los agentes del desarrollo, que comenzó privilegiando al estado de forma casi indiscutible y a lo largo del tiempo lo fue cuestionando por el empuje de los defensores de los mercados mundiales o de los grupos de la "sociedad civil". Y también se han mostrado discrepancias sobre las causas del "subdesarrollo" y los efectos de las distintas políticas para superarla: mientras el pensamiento ortodoxo ponía el énfasis en las carencias estructurales de las sociedades pobres, los más críticos, como los teóricos de la dependencia, insistían en el sistema económico mundial en su conjunto, que era el que creaba tanto las situaciones de riqueza como las situaciones de pobreza, apareciendo el subdesarrollo como la otra cara del desarrollo.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Wolfgang Sachs, *The development dictionary. A guide to knowledge as power*, Zed Books, Londres, New Jersey, 1996.

<sup>5</sup> Sobre el desarrollo como concepto alrededor del cual se generan luchas por los significados, ver Juan Carlos Gimeno y Pilar Monreal (eds.), *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*, Los libros de la Catarata y IUDC/UCM, Madrid, 1999, especialmente la Introducción y el Capítulo VII, "El problema del desarrollo: atajos y callejones sin salida", de los editores.

<sup>6</sup> Sobre teorías del desarrollo existe una numerosísima literatura. He encontrado especialmente útiles: M.P. COWEN y R.W. SENTON, *Doctrines of Development*, Routledge, Londres, 1996; Colin LEYS, "The Rise and Fall of Development Theory", en *The Rise and Fall of Development Theory*, EAEP, Nairobi / Indiana University Press, Bloomington e Indianápolis / James Currey, Londres, 1996; Amartya SEN, "Las teorías del desarrollo en el siglo XXI", *Leviatán* (Revista de hechos e ideas), verano 2001; Gilbert RIST, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2002.

En el contexto africano, el último Claude Ake nos mostró con clarividencia el conflicto de "agendas" del desarrollo que se produjo en los años ochenta.<sup>7</sup> La constatación de la crisis económica que atravesaba África en ese momento, que incluía el fracaso de los proyectos modernizadores de las independencias y la acumulación masiva de deuda externa, promovió la articulación de un discurso conjunto de los gobiernos africanos, inspirado en el Nuevo Orden Económico Internacional de la década de los setenta y concretado en el *Plan de Acción de Lagos* de 1980. Este documento concebía los problemas económicos de África como consecuencia de la dependencia del continente y la explotación externa de sus recursos, y abogaba por un cambio en el lugar que ocupaba el continente en la división internacional del trabajo como productor de materias primas. Los principios en los que se inspiraba eran la autosuficiencia alimentaria y el desarrollo autocentrado, que exigían un cambio de las políticas de exportación a las de producción de bienes manufacturados a partir de los recursos propios y dirigidos a los mercados internos. En suma, el desarrollo era concebido como un proceso de transformación de las estructuras económicas internas y externas, que pasaba por promover políticas activas dirigidas a reducir la vulnerabilidad de África respecto de las fuerzas y estructuras internacionales.

El año siguiente, y en reacción a la propuesta africana, el Banco Mundial aprobó otro documento titulado *Desarrollo Acelerado en África Subsahariana: Una Agenda para la Acción*. En él se exponían con claridad lo que iban a ser las lecturas y propuestas de las Instituciones Financieras Internacionales durante la década de los ochenta y más allá, en un contexto mundial de creciente liberalización económica, aumento de los flujos financieros y cuestionamiento del estado de bienestar. Aunque se reconocía el papel de ciertos factores externos, el énfasis se ponía en las causas internas del "subdesarrollo", las condiciones naturales y demográficas y, sobre todo, las malas políticas y el exceso de intervencionismo estatal. La solución pasaba por reformas macroeconómicas que "liberaran" a las fuerzas del mercado promoviendo un mayor abstencionismo del estado en la economía. O mejor dicho, otro tipo de política económica basada en la reducción de impuestos a la importación y la exportación y la consiguiente reducción del gasto público, la devaluación de la moneda y la mejora de los servicios para los productores agrícolas. En suma, la propuesta era inversa a la del Plan de Lagos: promover un crecimiento hacia fuera reforzando la producción agrícola para la exportación.

El "desarrollo" de África era el objetivo de los dos documentos; los actores y los medios que proponían eran, sin embargo, diferentes. También compartían conceptos y vocabularios: la idea de las sociedades africanas como "subdesarrolladas", y de la necesidad para ellas de un "proceso de desarrollo", similar al experimentado por sociedades más ricas. No en vano ambos discursos se movían en torno a una misma "problemática" que se había ido construyendo desde poco antes de la descolonización. La contienda entre ambas perspectivas acabaría con la sumisión de los gobiernos africanos a las directrices de las Instituciones Financieras Internacionales, que durante la década de los ochenta y noventa se demostraron actores fundamentales en las políticas económicas del continente. La victoria del discurso del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se correspondía con el debilitamiento de los gobiernos africanos, sumidos en una profunda crisis de recursos y legitimidad después del fracaso de las políticas modernizadoras en las que se apoyaron previamente. Las instituciones internacionales ofrecían los recursos necesarios para seguir manteniendo la maquinaria del estado poscolonial a cambio de la adopción de sus recetas económicas neoliberales, y los gobernantes africanos aceptaron el acuerdo.

---

<sup>7</sup> Claude AKE, *Democracy and Development in Africa*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1996.

Eso no significó la desaparición del lenguaje de Lagos, que los gobernantes africanos siguieron utilizando con pericia en el ámbito interno, conforme los Planes de Ajuste Estructural que aplicaban a instancias del Fondo Monetario Internacional provocaban más y más rechazo social, especialmente en las ciudades. Esta esquizofrenia en el uso de los lenguajes constituye una práctica habitual en la política africana, siempre en equilibrio inestable entre las dinámicas locales y los procesos internacionales. El hecho, tal como lo expresa Ake, es que en la práctica los gobiernos africanos nunca intentaron realmente un proceso de desarrollo, traicionando sus propias agendas y asumiendo, sin una intención sincera de llevarla a cabo, una agenda ajena.

A lo largo de la década de los ochenta, el régimen internacional de la ayuda sufrió algunas transformaciones. Además de consolidarse, entre la comunidad de donantes, la supremacía del papel coordinador de las Instituciones Financieras Internacionales y su agenda neoliberal, también se pusieron de manifiesto los efectos "perversos" de los Planes de Ajuste Estructural para los grupos sociales más vulnerables, denunciados en las calles africanas, en la academia y en foros internacionales. Ello, junto al ascenso de nuevos movimientos sociales y la multiplicación de organizaciones no gubernamentales, promovió la aparición de nuevas temáticas en la agenda del desarrollo, ligadas a preocupaciones por la pobreza, el medio ambiente, los agentes y grupos locales y la participación ciudadana. El desarrollo comenzó a verse calificado como "humano" o "sostenible" por organismos como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo o la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Lo cierto es que se introdujo una cierta sensibilidad política y social mayor en los discursos oficiales de la cooperación al desarrollo. El final de la guerra fría incidiría de una forma fundamental en este proceso, pues terminaron también las razones por las que ambas superpotencias habían apoyado a gobiernos del tercer mundo con independencia de su régimen político.

Estas preocupaciones se recogieron en el *Nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de África en el Decenio de 1990*, (UN-NADAF) aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1991. Más reticente fue el Banco Mundial, pues no en vano las nuevas demandas habían surgido en gran medida como crítica a su agenda para el tercer mundo. Sin embargo, la institución financiera supo integrar y domesticar las cuestiones de pobreza, medio ambiente y participación de grupos locales a través de planteamientos puramente tecnocráticos y sin abandonar el credo neoliberal. Esto se reflejaría en parte en su documento *Sub-saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, de 1989, que asumía la necesidad de invertir en servicios sociales como forma de mitigar los efectos de los planes de ajuste e insistía en la importancia de generar un ambiente propicio (*enabling environment*) para las empresas y el sector privado africano, lo que incluía un sistema político eficaz, una administración responsable y un marco legal conocido. Esta es la manera en que el Banco Mundial integraba la dimensión política del desarrollo, que se sintetizaba en el concepto de *governabilidad*: el carácter técnico de su contenido evitaba cualquier consideración sobre el tipo de régimen.<sup>8</sup>

Sin embargo, la perspectiva que va a prevalecer a lo largo de los años noventa, tanto en la academia como entre los principales donantes de África, va a interpretar la preocupación por la gobernabilidad en términos democráticos. Por una parte, era evidente que décadas de autoritarismo no habían servido para superar la pobreza estructural del continente africano. Por otra parte, el contexto internacional de esta época, con el final de la guerra fría y el comienzo de las transiciones políticas en Europa oriental, y también en Suráfrica, estaba

<sup>8</sup> Peter GIBBON, "The World Bank and the New Politics of Aid", en G. SØRENSEN (ed.), 1993.

convirtiendo a la democracia liberal en la única forma de legitimación de los gobiernos. Y una nueva sensibilidad en las opiniones públicas de los países occidentales ya no veía justificado el apoyo a las autocracias cleptocráticas africanas. En el ámbito de la cooperación al desarrollo surgió así lo que se conoce como la *condicionalidad política* de la ayuda: si en la década anterior los donantes habían exigido la adopción de políticas de ajuste para desembolsar su ayuda, ahora se iba a exigir, además, el respeto a los derechos humanos y la celebración de elecciones.<sup>9</sup>

Al menos así se manifestaban los gobernantes europeos como François Mitterrand, que en una reunión con jefes de estado africanos celebrada en junio de 1990 en La Baule anunció la nueva política francesa de reducir su apoyo a regímenes autoritarios; o como el Ministro de Asuntos Exteriores británico, que ese mismo mes reconocía públicamente la vinculación entre desarrollo y buen gobierno. La Unión Europea, por su parte, establecía en una resolución de 1991 (n.10107) que "en el futuro, la democracia y el respeto de los derechos humanos serían condiciones para recibir ayuda de Europa occidental". El Acuerdo de Lomé IV de 1989, y especialmente su renovación de 1995, también recogía como elementos esenciales del convenio los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho (art. 5).<sup>10</sup> Mientras tanto, el Banco Mundial se veía más limitado por sus estatutos y su perspectiva eminentemente tecnocrática para introducir la condicionalidad política en sus políticas de desarrollo, aunque encontró fórmulas para participar de alguna manera en las presiones de los principales donantes de África ofreciéndose como coordinador de las mismas.<sup>11</sup>

Pronto se pusieron de manifiesto las incoherencias de los intentos de condicionar políticamente la ayuda al desarrollo, especialmente cuando se trataban hacer compatibles con otras políticas como las del ajuste estructural o el mantenimiento de relaciones económicas beneficiosas de los donantes con regímenes muy poco democráticos. Hay quienes han señalado que durante los años noventa la promoción de los derechos humanos y la democracia se ha subordinado a consideraciones de interés nacional, y en especial de seguridad, de los donantes.<sup>12</sup> Lo cierto es que este énfasis internacional por la democracia y los derechos humanos ha coincidido con la explosión de reivindicaciones políticas en África y con ciertos cambios o reestructuraciones en los regímenes políticos del continente durante la década de los noventa, que llevó al fin formal de los sistemas de partido único o militaristas y la celebración periódica de elecciones. El alcance de estos cambios en cuanto a la participación de los africanos en su propio gobierno ha sido, no obstante, muy limitado, y a menudo se ha circunscrito a operaciones de maquillaje o reproducción de formas autocráticas.

### *Los textos del milenio*

En medio de estos debates se llega a finales de la década de los noventa y a los fastos del "Milenio", que han proporcionado renovados foros donde actualizar el lenguaje del desarrollo, continuamente enfrentado a los fracasos en la superación de la pobreza en África. Ninguna de las instancias oficiales donde se dilucidan las relaciones entre África y el resto de la sociedad internacional ha desaprovechado la ocasión de ofrecer nuevos documentos y

<sup>9</sup> Georg SØRENSEN (ed.), *Political Conditionality*, Frank Cass, Londres / EADI, Génova, 1993.

<sup>10</sup> Gorm Rye OLSEN, "Europe and the promotion of democracy in post Cold War Africa: How serious is Europe and for what reason?", *African Affairs*, 97, 1998.

<sup>11</sup> GIBBON, 1993. En su documento de 1994, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, que insiste en las estrategias exportadoras, apenas se hace mención de la necesidad de adoptar principios democráticos en los procesos de desarrollo.

<sup>12</sup> OLSEN, 1998.

programas de desarrollo, supuestamente correctores de los anteriores. No existen sin embargo grandes novedades: lo significativo de los nuevos discursos son los *consensos* a los que parecen estar llegando actores gubernamentales que en décadas anteriores expresaban abiertos desacuerdos. Muy resumidamente, África subsahariana aparece como la región del "desarrollo" por excelencia, y el subdesarrollo es lo que define la práctica totalidad de la realidad social africana; las causas de la situación de subdesarrollo se conciben como fundamentalmente internas a los países en cuestión; y las "recetas" para la solución de los problemas (no olvidemos que estamos tratando de textos programáticos, dirigidos a la acción) pueden resumirse en "más ayuda, más mercado y más democracia", que ahora se defienden en el lenguaje de la *globalización*, concebida como rasgo ineludible del mundo actual.

Las Naciones Unidas dedicaron una buena parte de la Asamblea del Milenio a tratar los problemas africanos y los trabajos preparatorios del Informe Final sobre la aplicación del programa UN-NADAF (todavía sin concluir). La Declaración del Milenio aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2000 (res. 55/2) dedica la sección VII a la *Atención a las necesidades especiales de África*, como única región del mundo que merece un comentario específico. Los términos del artículo 27 resumen las preocupaciones que despierta el continente en el foro mundial: "Apoyaremos la consolidación de la democracia en África y ayudaremos a los africanos en su lucha por conseguir una paz duradera, erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, para que de esa forma África pueda integrarse en la economía mundial". Estos eran también los temas tratados por el Secretario General, Kofi Annan, en su informe de abril de 1998, *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*.

Paralelamente, el Banco Mundial publicó también en 2000 un nuevo documento sobre el desarrollo de África, con el título *Can Africa Claim the 21<sup>st</sup> Century?*. Este texto coincide con cierta revisión de las políticas de las Instituciones Financieras Internacionales, que hacen de la "reducción de la pobreza" y el "alivio de la deuda" sus dos objetivos explícitos: el Fondo Monetario Internacional aprobó en 1999 el *Servicio para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza*, en sustitución del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural, y, junto al Banco Mundial, protagoniza la *Iniciativa para los países pobres muy endeudados* (HIPC), que es el marco en el que los donantes están llevando a cabo cierta condonación de la deuda contraída por el tercer mundo.

El documento del Banco Mundial insiste en los riesgos de que África se quede atrás en el proceso de globalización y propone una estrategia de desarrollo orientada a la exportación. El crecimiento económico (de al menos el 7 por ciento anual), la reducción de la pobreza y la distribución equitativa de los ingresos son los objetivos de las políticas que el Banco Mundial sugiere a los gobiernos africanos, basados en cuatro premisas: 1) la resolución de los conflictos y la participación política de la población; 2) la "inversión en la gente", referido al gasto social en educación y salud; 3) el aumento de la competitividad y la diversificación de las economías, basada en la promoción del sector privado y agrícola orientado al exterior y en la coordinación regional; 4) la reducción de la dependencia de la ayuda y el fortalecimiento de la colaboración internacional (*partnerships*), que se interpreta en términos de reducción de la deuda externa y el fomento de una cooperación internacional basada en una planificación por países a largo plazo. Frente a las anteriores propuestas del Banco Mundial de reducción del gasto público y sus reticencias hacia los métodos democráticos, se apuesta ahora abiertamente por un "desarrollo humano", sin, por otra parte, cuestionar las premisas exportadoras que caracterizan a sus planteamientos desde los años ochenta.

La Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), que siempre se ha considerado un foro más representativo de los intereses de los gobiernos del tercer mundo, también ha expresado su parecer en un documento de 2001 titulado *Desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política*. La UNCTAD coincide con el Banco Mundial en la importancia de los mercados internacionales para lograr el crecimiento económico de África, pero es más crítica con el papel de los actores y estructuras internacionales. Por eso, el énfasis se pone en el aumento de la ayuda y la inversión exterior y la apertura de los mercados internacionales para los productos africanos. En cuanto a las políticas de los gobiernos africanos, no hay referencias aquí al factor democrático, pero sí a la necesidad de que el estado juegue un papel relevante en el alivio de la pobreza, la educación, la sanidad y la distribución de la renta, criticando abiertamente los efectos que han tenido los Planes de Ajuste Estructural en las décadas anteriores.

Uno de los foros más importantes de las relaciones entre África y los países ricos son los acuerdos de la Unión Europea y los países ACP (África-Caribe-Pacífico), en su mayor parte africanos, que recientemente han sido objeto de renovación. Los sucesivos Acuerdos de Lomé significaron, desde su aparición a mediados de la década de los setenta, un intento por convertir lo que hasta hacía poco habían sido relaciones coloniales entre europeos y africanos en un marco estable de relaciones económicas privilegiadas. Sin embargo a lo largo de la década de los noventa la aparición de la Organización Mundial del Comercio (1995) y la consolidación de la tendencia hacia un "sistema liberal de mercado más abierto e integrado" han convertido al último Lomé (IV) en un sistema poco en consonancia con las normas de la OMC, que propugnan la reciprocidad y la no discriminación en el comercio entre estados.<sup>13</sup>

La *Declaración de El Cairo* aprobada en la cumbre entre la Organización de la Unidad Africana y la Unión Europea en abril de 2000 y la posterior firma del *Acuerdo de Cotonou* (junio), en sustitución de Lomé IV, establecen el renovado marco discursivo de las relaciones entre Europa y África. La problemática del desarrollo se dilucida también aquí alrededor de la necesidad de integrar a África en la economía mundial, pero insistiendo en la mediación de los procesos de integración regional. El sector privado y los recursos provenientes del comercio exterior y las inversiones extranjeras se consideran principales motores del crecimiento económico, pero al mismo tiempo se requiere la acción de los poderes públicos para conseguir un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza a través de la inversión en "capital humano". Por último, también se expresa el compromiso con los derechos humanos, los principios democráticos y el buen gobierno: "Reiteramos que la democratización, el desarrollo y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales están interrelacionados y se apoyan mutuamente" (artículo 42 de la Declaración de El Cairo). El Convenio de Cotonou prevé incluso su suspensión, si bien como último recurso, en caso de violación masiva de derechos humanos (artículo 96).

Aunque los acuerdos ACP-UE siempre han estado mistificados como una relación paritaria entre países pobres y países industrializados, la realidad es que el peso de la parte europea en términos económicos y políticos es mucho mayor. Sin embargo, no se debe subestimar la avidez con la que los gobernantes africanos llegan a acuerdos con sus contrapartes europeas en estos ámbitos. Además, poseemos otro importante documento contemporáneo, suscrito únicamente por gobiernos africanos, con el que podemos contrastar las actitudes mostradas por éstos en las negociaciones con los donantes. Se trata del programa *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), aprobado inicialmente como *New*

<sup>13</sup> Richard GIBB, "Post-Lomé: the European Union and the South", *Third World Quarterly*, 21, 3, 2000, p.458.

*Africa Initiative* en la Cumbre de la Organización de la Unidad Africana de julio de 2001 en Lusaka, en la que también se decidió la creación de la nueva Unión Africana. Con el NEPAD los gobernantes del continente se han dotado de un acuerdo global, netamente africano, con el que presentarse ante sus poblaciones y, especialmente, ante los donantes internacionales, como ocurrió inmediatamente después de su aprobación en la Cumbre del G8 en Génova.

El NEPAD no es sin embargo heredero del Plan de Acción de Lagos. Más bien es un intento de reforzar la presencia de los gobiernos africanos en los foros internacionales y comprometer más firmemente a los países industrializados con las economías de África, utilizando las mismas lecturas sobre el desarrollo que realizan aquellos. "Más que continuar culpando de las desgracias del continente al legado colonial o desde una filosofía basada en la dependencia, 'explicaciones' ambas que han perdido popularidad en el Norte, este grupo (de líderes africanos) trata de implicar al mundo desarrollado en sus propios términos, abogando por el liberalismo y el libre mercado y por la globalización".<sup>14</sup> El objetivo es "acelerar la integración del continente africano en la economía global" con la ayuda de una "nueva asociación (*partnership*) con el resto del mundo". Lo que los líderes africanos están pidiendo es más ayuda y mejores accesos a los mercados de los países ricos a cambio de más apertura de los mercados africanos. Y al mismo tiempo se expresa un compromiso a favor del alivio de la pobreza, la paz, la democracia y el buen gobierno, objetivos todos que pretenden alcanzarse con el apoyo internacional.

Todos estos textos, de muy diverso alcance y significación, parecen variaciones de un mismo tema en cuanto a fundamentos teóricos y normativos se refiere. Sólo difieren en el distinto énfasis que cada uno de ellos da a los mercados que deben abrirse: mientras los gobiernos africanos insisten en el acceso de sus productos a los mercados internacionales, los donantes lo hacen en las reformas de las economías africanas. Pero ninguno de ellos cuestiona la conjunción de "mercado, democracia y ayuda" que ya señalamos. Estas importantes coincidencias y consensos podrían seguir rastreándose en documentos como la americana *African Growth and Opportunity Act* (AGOA) aprobada por el presidente Clinton en mayo de 2001, o la Declaración y el Programa de Beijing sobre *Cooperación China-África para el Desarrollo Económico y Social*. Tal vez Ake tendría que admitir hoy que ya no existen dos agendas para África, sino una sola, más heredera de las propuestas de las Instituciones Financieras Internacionales que del espíritu del Plan de Lagos. Con la novedad de que se ha asumido, de alguna manera, uno de los planteamientos del mismo Ake: la relación entre democracia y desarrollo. No obstante, nuestro autor tendría probablemente mucho que objetar a esta nueva agenda, como haremos en este artículo desde nuestros propios presupuestos después de dedicarle una especial atención al "documento africano" del estado español.

Aunque se está insistiendo aquí en los documentos oficiales y los consensos que comparten, debo señalar que también hay lugares para la disidencia, que se expresan en ciertos análisis académicos, en muchos movimientos de oposición en África, en las críticas de importantes organizaciones no gubernamentales de desarrollo expuestas en los foros internacionales alternativos, o en los grupos antiglobalización. Ello no significa que las críticas y propuestas de estos actores más marginales sean las mismas: el desarrollo sigue siendo, pese a todo, un ámbito de conflicto dialéctico.

---

<sup>14</sup> Ian TAYLOR y Philop NEL, "'New Africa', globalisation and the confines of elite reformism: 'Getting the rhetoric right'. Getting the strategy wrong", *Third World Quarterly*, 23, 1, 2002.

## Plan de Acción para África Subsahariana del gobierno español

En este contexto de consenso oficial sobre el desarrollo africano, aparece el programa del gobierno español sobre sus relaciones con la región subsahariana, inicialmente pensado para el periodo 2001-2002.<sup>15</sup> Las peculiaridades de este documento, en relación a los que hemos estado comentando, son su unilateralidad y su marginalidad: más que fruto de negociaciones multilaterales, es un texto programático de la política exterior de un estado europeo con escasas relaciones históricas en la zona. Según la presentación que de él hace un asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores, los debates internos que dieron lugar a este texto se iniciaron en la primera reunión de Embajadores de España en África Subsahariana en septiembre de 2000 en Madrid<sup>16</sup>. Si consideramos el nulo interés que la administración española ha mostrado históricamente hacia la región, excepción hecha de Guinea Ecuatorial, el esfuerzo gubernamental por analizar y sistematizar por primera vez su política hacia África subsahariana, iniciada hace escasas dos décadas, bien merece nuestra atención.<sup>17</sup>

La mera existencia de este documento manifiesta la creciente atención prestada por un gobierno generalmente poco interesado por los acontecimientos al sur del Magreb. El Plan de África, que no transforma las prioridades de la política exterior española y de cooperación centradas fundamentalmente en Latinoamérica y el Magreb, es producto de varios procesos ocurridos en la última década y media. Entre ellos destacan la participación de España en las políticas de cooperación de la Unión Europea y especialmente en el Fondo Europeo de Desarrollo, en gran medida dirigidas al continente africano; el final de la guerra fría y la diversificación de las relaciones internacionales de los países subsaharianos más allá de las grandes potencias o sus antiguas metrópolis; el proceso de internacionalización de las empresas españolas que buscan más y más mercados; y la creciente actividad de organizaciones no gubernamentales españolas, especialmente sensibles a las situaciones de conflicto y pobreza que existen al sur del Sáhara.

Se trata de un texto modesto, en el que se intenta un análisis de la situación general de África subsahariana (i) y de las posibles "soluciones"(ii), se hace una recopilación sistemática de las actividades del estado y la economía española en la región (iii), y al mismo tiempo se establecen una serie de medidas programáticas, que en su conjunto vienen a reforzar lo hecho hasta ahora (ii y iii). Por otra parte, hay un esfuerzo por incardinar el programa español en el marco de las actuaciones y textos internacionales, como los emanados de Naciones Unidas, o el NEPAD, y sobre todo los Acuerdos entre la Unión Europea y los países ACP renovados en Cotonou.

Los *objetivos* del plan, tanto los expresados en sus primeros párrafos (p.9) como a lo largo del texto, tratan de combinar criterios típicos del "interés nacional", como el fomento de la presencia política, económica y cultural española en la región, la ordenación de los flujos migratorios o la protección de los nacionales españoles, con otros más "universalistas", fundamentalmente la superación del subdesarrollo africano. Este planteamiento requerirá una determinada descripción de la realidad africana, y de las posibles soluciones a la misma, en la que todo es compatible, como más adelante insistiremos.

<sup>15</sup> El Plan de Acción para África Subsahariana 2001-2002 está publicado en un folleto del Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, en Madrid, 2001, y se puede encontrar en [http://www.mae.es/documento/0/000/000/500/plan\\_africa\\_es\\_01\\_02.pdf](http://www.mae.es/documento/0/000/000/500/plan_africa_es_01_02.pdf).

<sup>16</sup> Emilio DE MIGUEL CALABIA, "El Plan de Acción para África Subsahariana", en Mbuyi Kabunda, *África Subsahariana ante el Nuevo Milenio*, en prensa.

<sup>17</sup> Se trata de un texto paralelo al elaborado para la región Asia-Pacífico, y de carácter básicamente oficial, aunque en él se afirma que en su elaboración intervinieron también "órganos ... de la sociedad civil y de medios académicos y empresariales", sin otra mención que la Coordinadora de ONGDs (p.11).

(i) En primer lugar, cuando se analiza la "situación de África Subsahariana" (sección I), ésta aparece conceptualizada fundamentalmente como región *pobre y subdesarrollada*, lo que se fundamenta en los indicadores de *desarrollo humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y los informes de la Comisión Económica para África. Todos los datos nos remiten a la crisis del continente: conflictos, refugiados, baja escolarización, alta mortalidad infantil, desnutrición, crecimiento de la población, mal acceso al agua potable, enfermedades endémicas... (pp.16-17). Al mismo tiempo se identifica, a la manera ortodoxa, subdesarrollo con falta de crecimiento económico, y aunque se reconoce que el crecimiento que se ha producido (4% anual desde 1995) no ha hecho disminuir la pobreza ni la desigualdad en la distribución de la renta, se insiste en que la superación "de la degradación de las condiciones de vida" requiere de un crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) de más del doble (p.15).

Las explicaciones de esta situación de crisis generalizada se buscan fundamentalmente en el ámbito económico, aunque se vacila entre atribuir los problemas a factores internos o externos. Por una parte, la dependencia de la exportación de productos primarios, con precios cada vez más deteriorados, la dependencia de la ayuda externa, y el alto endeudamiento de los países africanos, se presentan como causas fundamentales de aquel subdesarrollo (p.19). A la vez se afirma que es la marginación de África del proceso de globalización, debido a las barreras comerciales de los mercados de los países industrializados y la baja inversión extranjera que se produce, la que impide que salga de la crisis. Y esto último se explica, con un argumento un tanto circular, por las condiciones sociales y productivas internas: infraestructuras inadecuadas, capital humano limitado, baja productividad, tensiones sociales e inestabilidad (pp.21-22).

Fenómenos como los conflictos armados o los sistemas políticos autoritarios son considerados más como consecuencias o problemas añadidos que como parte de una comprensión amplia del subdesarrollo (p.18). Se hace referencia en este punto al informe del Secretario General de Naciones Unidas *Las causas del conflicto y la promoción de una paz duradera y un desarrollo sostenible en África*, en un tímido intento del plan de analizar el carácter de la política africana: la fragmentación social y política y la debilidad de la sociedad civil explicarían el carácter corrupto e irresponsable de los gobiernos africanos, aunque el fin de la guerra fría ha hecho que se preste más atención al compromiso de aquéllos con el desarrollo de sus poblaciones (p.18-19). Lo que no queda muy claro en el texto es la relación concreta entre el carácter autoritario de la política africana y la situación de subdesarrollo.

(ii) Ante la gravedad de los problemas descritos, el Plan de África, como documento programático que es, pasa a indagar sobre las posibles soluciones en las que puede contribuir España. Aunque se afirma genéricamente que la búsqueda de soluciones debe partir de los propios países africanos (pp. 25, 32), se asume como indiscutible el credo internacional basado en la combinación de aquellos tres presupuestos (mis cursivas): el "sistema mundial de *comercio*" es "el instrumento principal" de la promoción del desarrollo (p.18-19), que debe ser complementado con la *ayuda* internacional ("trade' + 'aid' constituye la fórmula capaz de conducir a África Subsahariana por la senda del desarrollo sostenible", p.31), al mismo tiempo que "el *Estado* debe jugar un papel clave en la creación de condiciones favorables al aumento de la inversión exterior y a la puesta en marcha de programas de cooperación" (p.19).

La sección II presenta los cuatro ámbitos de actuación ("instrumentos") en los que el gobierno español considera que su actuación puede colaborar a poner fin al subdesarrollo en África. El primero consiste en la participación en los *foros multilaterales* "de índole política y

técnica" (I.1) dirigidos a la gestión de los conflictos que asolan el continente. Este es el ámbito en el que la acción española más se multilateraliza, a través de programas de prevención y resolución de conflictos y mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, la Organización de la Unidad Africana o la Unión Europea (pp.25-29). Hay un reconocimiento implícito de que, al menos aquí, no caben acciones unilaterales eficaces.

El segundo es la *cooperación al desarrollo* (II.2), justificada en una argumentación peculiar: "África es la región más dependiente de la ayuda exterior. De ahí la importancia de la calidad de esa ayuda y de su impacto real" (p.31). Hay cierta contradicción en identificar la dependencia de la ayuda como una de las características que explican "la persistencia de sus graves desequilibrios y de la incapacidad para superar la espiral del subdesarrollo" (p.19), y proponer, en el capítulo de las soluciones, simplemente una mejora de su "calidad" y su efectividad; contradicción en la que también caen otros documentos internacionales como el mismo *Can Africa claim the 21<sup>st</sup> century?* del Banco Mundial. En esta línea, entre los principios rectores de la cooperación española en África se consideran el alivio de la pobreza y la inversión en capital humano y físico, y como áreas prioritarias, la educación y la sanidad (cuadro 22).

Además, se establece un grupo de *países prioritarios* de la cooperación española, que por orden de fondos destinados son: Mozambique, Guinea Ecuatorial, Angola, Namibia, Senegal, Suráfrica, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe y Guinea-Bissau (cuadro 21). Las razones de esta selección no quedan explícitas en el plan, pero podrían señalarse algunos rasgos que nos ayuden a comprenderla, sin ánimo de explicarla por completo. A parte de los intereses pesqueros españoles en muchos de estos países (todos ellos con litoral), Guinea Ecuatorial constituye la única ex colonia subsahariana del estado español y su vía "natural" de entrada en la política interafricana; los países lusófonos, cuya ex metrópoli tiene poco peso en la zona comparada con otras antiguas potencias coloniales, permiten una presencia mucho mayor de otros actores internacionales, al tiempo que la cercanía lingüística facilita a España su actuación; lo primero también puede decirse de Namibia, con importantes caladeros de pescado; Suráfrica resulta, a partir del proceso de transición política que está recorriendo y su potente economía comparada con el resto de la región, un país muy llamativo tanto para los donantes como para los inversores; y Senegal constituye un área de primera importancia para la Comunidad Autónoma Canaria y su política de fomento de relaciones políticas y comerciales con el continente vecino.

El plan reconoce en este punto la importancia de la participación española en los programas de ayuda europea en África subsahariana, mayoritariamente encauzados a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Acuerdo de Asociación UE-ACP de Cotonou. España contribuye a estos programas con una cantidad algo superior al total de su ayuda bilateral no reembolsable al área subsahariana (Tabla económica) y constituye el 5º donante del FED con una participación del 5'84%. La preocupación expresada aquí, en una muestra de cómo se combina el interés nacional con el interés por el desarrollo de África, es por la escasa tasa de retorno: "la tasa de operaciones adjudicadas a empresas españolas en los tres últimos FED es inferior (5'35%) a la tasa de contribución" (p.34)

El tercer ámbito de actuación lo constituye el *mercado* (II.3): España se suma a iniciativas multilaterales dirigidas tanto a la apertura de los mercados africanos como al levantamiento, por parte de los países industrializados, de "todas las barreras comerciales con los países menos avanzados". El plan apoya especialmente el programa del Acuerdo de Cotonou de establecer zonas de libre comercio entre la Unión Europea y los Acuerdos Regionales de Asociación Económica entre países ACP, que se prevén constituir en los

próximos años. En este contexto se respalda también "la reducción de la deuda en el marco del club de París" y los programas HIPC dirigidos por las Instituciones Financieras Internacionales. El objetivo, como en otras ocasiones, se nos manifiesta muy conciliador, si no contradictorio: "España intenta compaginar al máximo el alivio de la deuda de los países de África Subsahariana con el cobro de dicha deuda" (p.38).

El último ámbito de actuación es el político, en el sentido de la promoción de los *derechos humanos, la democracia, el estado de derecho y el buen gobierno* (II.4). La vinculación entre los derechos democráticos y el desarrollo es justificada de manera un tanto débil: "El desarrollo no sólo debe ser sostenible, sino también social y, por lo tanto, debe basarse en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales" (p.39). La democracia no aparece aquí como necesaria para el desarrollo, sino más bien como un aspecto más del mismo, que lo cualifica como "social". La otra peculiaridad de los derechos humanos y la democracia en el plan es su consideración como aspectos técnicos de la realidad social, lo que permite hacer especialmente responsable de ellos a la "comunidad internacional" que "debe impulsar a través de los diferentes instrumentos de los que dispone la implantación de una cultura democrática y de sensibilización y educación para el respeto de los derechos humanos" (p.39). Lo que el plan no contempla es la posibilidad de presionar o sancionar a los gobernantes africanos que no respeten los derechos humanos a través de la condicionalidad de la ayuda española.

(iii) Por último, el Plan de África hace una relación y sistematización (que no evaluación) de las actuaciones y relaciones concretas de España en África subsahariana, al mismo tiempo que se proponen otras nuevas, consistentes normalmente en el reforzamiento de las existentes (sección III). Hay un cierto solapamiento entre esta sección y la anterior, aunque aquí se hace más visible la preocupación por el "interés nacional" del estado español frente al objetivo del desarrollo africano. Lo que subyace, como ya hemos tenido la ocasión de comprobar, es una concepción muy poco conflictiva de las relaciones internacionales, que no ve contradicción alguna entre la persecución de los intereses españoles y el logro del desarrollo en África. Ello es coherente con la noción que puede rastrearse en los textos de la cooperación de los últimos tiempos de que es la globalización y la participación de actores internacionales lo que puede sacar al continente de la pobreza y el subdesarrollo: cualquier aumento de la presencia de un actor como España se considera favorable para la región.

Pero hay que reconocer que las actuaciones que se enumeran en esta parte del plan no siempre casan claramente con los instrumentos antes expuestos. Junto a medidas concretas relacionadas directamente con los cuatro ámbitos de actuación señalados, como las relaciones multilaterales (cuadro 9) o la cooperación al desarrollo (III.7), se enumeran otras actividades no tan directamente relacionadas con aquellos, y en ocasiones hasta contradictorias. Una de ellas son las relaciones económicas (III.3). Porque mientras antes se ha insistido especialmente en la necesidad de apertura de los mercados del norte para los productos africanos, aquí la preocupación es por la "balanza comercial crónicamente desfavorable a España" a causa de las importaciones de combustibles minerales de países como Nigeria, Angola y Suráfrica. El plan se hace eco de la escasa participación de las empresas españolas en las economías africanas y recuerda los mecanismos que el estado tiene para apoyar a los empresarios con vocación internacional: Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y de Programas Financieros, actividades del ICEX, programas financieros o créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

Aunque se reconoce que el uso de los créditos FAD ha generado una deuda acumulada que tendrá que ser objeto de operaciones de condonación, sorprende la

consideración de este último instrumento de manera tan poco crítica. Y ello a pesar de que en el mismo plan, unas páginas atrás (p.35), se haya hecho referencia a la *Recomendación del CAD sobre No Afectación de la Ayuda a los Países Menos Avanzados*, que desde el 1 de enero de 2002 establece la "desvinculación" de los instrumentos de cooperación que condicionen su concesión al estado receptor a que las actividades se ejecuten en gran medida "por empresas o agentes económicos, o con bienes y servicios del Estado cooperante", que es exactamente lo que hacen los créditos FAD. La recomendación pretendía "contribuir a mejorar la calidad y efectividad de la ayuda, así como la asociación y la apropiación del desarrollo por los beneficiarios" (p.35), pero ahora lo que parece más importante es el fomento del sector privado nacional, con el convencimiento, ya señalado, de que "tanto para el desarrollo de la región como para beneficiar a nuestro propio tejido industrial, España debe apoyar a sus empresas con vocación exterior dispuestas a acudir a África" (p.53).<sup>18</sup>

Otras de las relaciones que no parecen casar bien con las propuestas de desarrollo de África son las de "seguridad y defensa" (III.4), que se justifican por la necesidad de promover la paz. Éste es, inevitablemente, un tema delicado que el plan no hace mucho por clarificar. Junto a colaboraciones para el desminado o la participación en misiones de ayuda humanitaria, se mencionan otros programas de cooperación que pueden servir para apuntalar, más que transformar, a los gobiernos autoritarios de la región frente a sus poblaciones, pues no se hace ninguna consideración sobre el tipo de regímenes políticos con los que se hace cooperación militar. Vuelven a producirse aquí contradicciones con principios asumidos con anterioridad, como la iniciativa "*Everything but Arms*" (p.38), que de alguna manera se soslaya con "la cooperación industrial y tecnológica, que incluirá la oferta o cesión de material Surplus de nuestras Fuerzas Armadas" (p.57).

También se contemplan en este capítulo las políticas de "difusión de la lengua y cultura españolas" (III.5), la protección de los residentes españoles en el continente, o la "ordenación de los flujos migratorios" (III.6). Éste último punto, que ha sido objeto de consideración por el Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España 2000-2004, se considera aquí únicamente en su dimensión de control del acceso de inmigrantes a territorio español a través de la política de visados y de los Acuerdos de Cooperación Policial y Readmisión de Ilegales, que se prevén negociar con algunos estados africanos. A pesar de la afirmación de que "(l)a aproximación al fenómeno migratorio debe realizarse desde un enfoque global", no hay un análisis de la posible relación positiva entre migración y desarrollo y el papel de promoción económica que a menudo juegan los emigrantes en sus comunidades de origen.

Se pretende fomentar también las relaciones políticas bilaterales, a través de instrumentos ya existentes como relaciones diplomáticas, visitas, diálogo político o hermanamiento de ciudades (III.1 y 2). Se da de nuevo una cierta descoordinación entre los objetivos perseguidos por el plan, porque si antes se ha sostenido la importancia de la democracia y los derechos humanos para que el desarrollo de África sea social, ahora no se menciona la posibilidad de discriminar a los gobiernos africanos en función del régimen político. La dimensión política del desarrollo sólo se concreta en la propuesta de una cooperación de carácter *técnico*, basada en la idea de que la reciente experiencia histórica de

---

<sup>18</sup> Esta feliz complementariedad entre desarrollo africano y empresas españolas no siempre es fácil de mantener por el mismo plan, como ocurre con la mención que hace del sector pesquero (cuadro 17) y en especial de los "barcos españoles bajo pabellón de conveniencia sin licencia (...) que en ocasiones emplean técnicas pesqueras que esquilman los caladeros de esos países". La medida que se propone ante esta situación es sin embargo poco contundente: "una política de comunicación con las autoridades locales que indique que España desapueba este tipo de acciones".

España en los ámbitos de transición a la democracia, descentralización política, estado de bienestar o desarrollo económico, han proporcionado un conocimiento que puede ser transmitido a otros países (cuadro 23). En el cuadro 22 se mantiene que la cooperación española puede contribuir a "asegurar la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno" a través de programas como la reforma de la Policía de Mozambique o del Sistema Penitenciario de Angola. No hay aquí consideración alguna sobre la posible responsabilidad o interés de los gobernantes africanos en la continuidad de situaciones de violación de derechos humanos o desgobierno.

Ejemplo flagrante de esto es el tratamiento de la relación de España con Guinea Ecuatorial, que es objeto particular de análisis en un apartado (cuadro 19). A pesar de que el régimen despótico y autoritario de Teodoro Obiang Nguema lleva a cabo una política de consciente empobrecimiento de su población y reprime brutalmente cualquier oposición democrática dentro del país, el gobierno español sigue tratando de "fortalecer las relaciones bilaterales en todos los ámbitos", en la creencia de que es posible "avanzar en la consolidación institucional de Guinea Ecuatorial" con los actuales gobernantes en el poder. Incluso se aplaude la promoción del idioma español que supuso "la asistencia del Presidente Obiang al Segundo Congreso de la Lengua" en Valladolid, al tiempo que se reconoce el interés por "potenciar la actividad inversora y comercial de España". Se evita todo análisis crítico de la degradada situación de la población guineana cuando su gobierno está ingresando millones de dólares por la explotación petrolífera, en un claro ejemplo de cómo el crecimiento no conlleva necesariamente desarrollo.

Esta consideración contemporizadora de las relaciones hispano-guineanas refleja muy bien el tono general del Plan África, que evita todo análisis conflictivo de la realidad social y plantea un marco político en el que todo cabe: desde la promoción de los derechos humanos en África hasta la cesión de material militar sobrante a los mismos gobernantes africanos que los violan. El documento español parece estar construido de retazos de análisis teóricos, intereses y prácticas diversas, formando un *collage* algo contradictorio, pero a tono con los nuevos vocabularios del desarrollo a los que ahora volvemos.

### **De cómo la cooperación al desarrollo construye a África**

Los textos de la cooperación son discursos de carácter político, que tratan de prescribir criterios para la acción. Pero los textos normativos de carácter práctico no se mueven sólo en el ámbito del "deber ser", sino que parten de determinadas concepciones de cómo es aquello sobre lo que quieren actuar o pretenden modificar. Ya hemos podido entrever la percepción que de África subsahariana y de los procesos sociales en abstracto tienen los actores oficiales de la cooperación cuando se expresan públicamente y por escrito. Aquí trataré de hacer más explícitas esas visiones, que se substancian en una consideración de África como región aislada y subdesarrollada; una perspectiva funcionalista de las estructuras y dinámicas sociales; y una visión estatalista y fragmentada de la sociedad internacional y los procesos que la recorren.

1. Las relaciones que se producen en términos de cooperación al desarrollo no son relaciones entre iguales sino que requieren que una de las partes aparezca como necesitada de ayuda, y otra sea considerada con capacidad de ayudar. En este contexto África subsahariana es descrita sistemáticamente como una región *subdesarrollada* y en crisis. Pero a pesar de lo popular que ha llegado a convertirse el término de subdesarrollo, no está muy claro qué es lo que describe o cuáles son sus rasgos fundamentales.

Porque utilizar el marco intelectual del subdesarrollo implica, sobre todo, un conocimiento en términos negativos, a partir de *lo que no existe* o no se produce en el continente, más que en términos de lo que sí ocurre. África se convierte así en el lugar donde *no* se da un crecimiento suficiente, donde *no* se escolariza a los niños, donde *no* se respetan los derechos humanos, donde *no* se genera un proceso productivo capitalista, donde *no* se ahorra ni invierte de forma que se genere una acumulación primitiva, *donde no hay, en definitiva, desarrollo*. Aunque todos o algunos de estos procesos puedan considerarse deseables en el ámbito normativo, no nos dicen nada significativo desde un punto de vista de la comprensión de la realidad social, y llegan a ser tautológicos. Así, África aparece a menudo como un negativo de la imagen que se tiene de otros, los donantes.

La necesidad de desarrollo es una de las consecuencia normativas que se desprenden de aquella descripción. Se acepta la existencia de un proceso identificable que va del subdesarrollo al desarrollo similar al ocurrido en sociedades más prósperas, que, por tanto, tienen muchas de las claves que pueden ayudar a que África lo recorra. El mecanismo motor de este proceso es el crecimiento económico, aunque éste ha sido uno de los extremos más debatidos y matizados entre los actores. La continuidad de la pobreza en África a pesar del crecimiento ocurrido durante la última década han hecho que las nuevas propuestas oficiales sitúen en un improbable 7 a 9 % del PIB el crecimiento necesario para superar la reproducción del subdesarrollo, pero también que insistan en la necesidad de políticas de distribución de la riqueza, de programas de alivio de la pobreza y de inversión en servicios sociales para que el crecimiento tenga "rostro humano". El modelo del crecimiento, heredero de los primeros planteamientos de la economía del desarrollo de los años cincuenta no se cuestiona en sus fundamentos, pero se añaden nuevas exigencias sociales, lo que constituye una modificación de planteamientos anteriores que asumían como inevitable la generación de desigualdades en los primeros estadios del proceso desarrollista.

En este cambio de siglo, el desarrollo se vincula también a la *globalización*, y el subdesarrollo se concibe como aislamiento, como incapacidad de participar plenamente en las ventajas de la economía globalizada. Se reproduce así una imagen ya antigua de África como un continente clausurado al mundo, que queda rezagado del progreso general de la humanidad. Esta desconexión sería la responsable de que a África no lleguen los recursos suficientes, en forma de inversiones y de ayuda, considerados imprescindibles en el proceso de desarrollo. La imagen de aislamiento no hace más que tergiversar y negar las formas concretas en que África ha estado y está conectada al resto del mundo. Tanto ayer como hoy, las formas económicas y políticas africanas han estado ligadas, en lo que algunos autores llaman la secular extroversión del continente, a procesos internacionales.<sup>19</sup> El que no se hayan producido los mismos procesos que, por ejemplo, en Europa o el sureste asiático no es prueba de una insuficiente *globalización*: existen muchas maneras de estar ligado a fenómenos regionales o mundiales.<sup>20</sup>

La reciente insistencia de los discursos oficiales en que la exclusión de la globalización constituye una de las principales causas de la pobreza y el subdesarrollo africano es consistente con el consenso de que sólo la apertura de los mercados, tanto los del norte como los del continente, podría superar aquella situación. Se justifica así, en el nuevo vocabulario "global", el programa económico neoliberal apadrinado principalmente por las Instituciones Financieras Internacionales, y que ha sido asumido ya por la mayoría de los

<sup>19</sup> Jean-François BAYART, "Africa in the World: a History of Extraversion", *African Affairs*, 99, 2000.

<sup>20</sup> Frederick COOPER, "Africa and the World Economy", *African Studies Review*, XXIV, 2/3, 1981; ídem, "¿Para qué sirve la globalización? La perspectiva de un historiador africanista", *Nova Africa*, 10, 2002.

textos oficiales que hemos ido señalando. Los mercados internacionales se presentan como la única gran alternativa que les queda a los gobernantes subsaharianos.

2. Los discursos de la cooperación al desarrollo también mantienen una determinada concepción de las dinámicas y los procesos sociales, que podría calificarse de profundamente *funcionalista*. Se obvian los conflictos y la diversidad de intereses y de grupos sociales que intervienen en la configuración de las sociedades africanas. Los problemas económicos y políticos que se advierten se plantean a menudo como ausencia de los conocimientos *técnicos* necesarios para solucionarlos. No se concibe la posibilidad de que existan colectivos que estén beneficiándose, con una estrategia perfectamente racional, del caos y el desorden que se percibe en la política africana.<sup>21</sup> Para los hacedores de los textos que comentamos, todo es un mero asunto tecnológico, de *know-how*, y nunca de luchas políticas concretas.

Tampoco se reconocen los posibles conflictos o contradicciones entre los intereses de las poblaciones empobrecidas africanas y los de actores externos, como pueden ser las empresas españolas de las que se ocupa el Plan de África. Las propuestas neoliberales asumen, en su versión menos cínica, que en un ideal mercado mundial libre de barreras políticas, y a largo plazo, todos ganan, y los perdedores –los pequeños productores de materias primas no competitivas, las industrias incipientes que se enfrentan a la competencia extranjera, los grupos desfavorecidos sin acceso a los servicios sociales– son considerados como meros daños colaterales o no aparecen en absoluto en el modelo.

Esta falta de sensibilidad hacia las contradicciones y los conflictos sociales hacen de los discursos de la cooperación al desarrollo un instrumento profundamente *despolitizador*, que es una de las tesis fundamentales de James Ferguson: "Al reducir totalmente la pobreza a un problema técnico, y al prometer soluciones técnicas a los sufrimientos de las poblaciones oprimidas y sin poder, la problemática hegemónica del 'desarrollo' se convierte en el principal medio a través del cual la cuestión de la pobreza es despolitizada en el mundo actual".<sup>22</sup> Si los problemas de la pobreza y subdesarrollo son producto simplemente de la falta del conocimiento y los recursos adecuados, no importa mucho quiénes detenten el poder y cómo lo hayan alcanzado. No se contemplan como alternativas las reivindicaciones políticas y sociales por otra redistribución del poder y la riqueza. Cuando las soluciones ya están determinadas de antemano, el juego político que consiste precisamente en debatir, confrontar y tomar decisiones concretas dentro de todos los cursos de acción posibles, y en determinar qué grupos y qué intereses prevalecen en qué determinados contextos, está fuera de lugar.

Incluso cuando desde finales de los años ochenta se toma en consideración la dimensión de la democracia, la buena gestión y los derechos humanos, su tratamiento es profundamente apolítico. El concepto de gobernabilidad tan querido al Banco Mundial no era sino una manera, como ya vimos, de evitar juicios sobre las formas de dominación y reducir la política a problemas de eficacia y regularidad administrativa. Cuando más adelante los principales donantes comienzan a hablar claramente de la necesidad de vincular la cooperación a la generación de procesos democráticos, la concreción vuelve a revestirse de tintes tecnocráticos. Más allá de la posibilidad de condicionar la ayuda a la organización de elecciones o el respeto de los derechos humanos, que ha constituido siempre un recurso de última instancia y a evitar por los donantes, la implantación de instituciones tales como el estado de derecho o los procesos llamados de transición a la democracia se plantean, sobre

<sup>21</sup> Esta es la idea alrededor de la que argumentan Patrick CHABAL y Jean-Pascal DALOZ, *África camina. El desorden como instrumento político*, Eds. Bellaterra, Barcelona, 2001.

<sup>22</sup> FERGUSON, 1994, p.256.

todo, como un asuntos técnicos y de transmisión de conocimientos desde las sociedades prósperas a las sociedades empobrecidas.

Otra de las manifestaciones de este "espíritu funcionalista" y hasta "conciliador" es la indiferencia de los textos de la cooperación hacia las posibles incoherencias existentes entre sus distintas propuestas. Ello se ha puesto de manifiesto especialmente en la promoción simultánea de políticas económicas neoliberales y de procesos de democratización, en cuanto que las primeras han precisado normalmente de gobiernos sordos a las presiones populares. La implantación de Planes de Ajuste Estructural ha requerido muchas veces de modos autoritarios que ahogaran la oposición social a los mismos, y a menudo ha sido esta movilización, y no los efectos de los planes mismos, la que ha llevado a cierta apertura política.<sup>23</sup> De cualquier manera, tampoco se problematiza la dudosa efectividad (y hasta legitimidad) de una democratización inducida desde fuera,<sup>24</sup> que muchas veces es asumida por las élites africanas de manera meramente formal para mejor negociar con los donantes extranjeros y domesticar a la oposición interna, pero sin que los mecanismos autoritarios anteriores cambien en exceso.

En esta misma tendencia conciliadora, el lenguaje de la cooperación ha acabado por utilizar argumentos y explicaciones provenientes de muy distintas perspectivas teóricas. Así por ejemplo, la hoy postergada escuela de la dependencia reaparece cuando se reconocen los efectos negativos de la degradación de los términos del intercambio o la dependencia de pocos productos primarios, sin que ello impida que en los mismos textos se abogue por una mayor inversión en la exportación de productos agrícolas. Y tampoco se reconocen las tensiones posibles entre propugnar la primacía del mercado y las políticas que den facilidades a las empresas transnacionales y al mismo tiempo insistir en que el débil estado africano se responsabilice el alivio de la pobreza y el gasto social. No pretendemos mantener aquí que todos estos análisis y objetivos sean siempre incongruentes: más bien al contrario, no existen políticas que en abstracto sean compatibles o incompatibles, o que produzcan los mismos resultados en cualquier contexto. Lo que el lenguaje del desarrollo no toma en cuenta es precisamente la contingencia y contextualización de los procesos de cambio.

3. La tercera constatación es sobre la representación que hace la cooperación al desarrollo de la sociedad y las relaciones internacionales en su conjunto. Pese a la reciente introducción un tanto acrítica de la idea de globalización en muchos de estos textos, la estructura del mundo sigue concibiéndose en términos estatistas. Las poblaciones humanas y los procesos que protagonizan se analizan fragmentariamente, a partir del estado como marco donde ocurren los fenómenos de desarrollo o subdesarrollo. De ahí que se considere que las causas de la pobreza residen, fundamentalmente, en las condiciones y estructuras internas de los países, que les impiden integrarse en el proceso de mundialización económica.

Esta primacía de lo estatal se hace evidente en las mismas negociaciones de la cooperación, en los que comparecen los gobernantes de los estados como representantes de las sociedades enriquecidas y empobrecidas del mundo. Y si bien el singular proceso de unificación europea hace que esto se haya matizado para los donantes europeos, cada uno de sus miembros sigue manteniendo sus programas e instituciones de cooperación internacional: el Plan de África del gobierno español no deja de ser un documento clásico de la política exterior de un estado. Esto permite que se considere aceptable que en textos como éste se

---

<sup>23</sup> Adebayo O. OLUKOSHI, "Economic Crisis, Multipartyism and Opposition Politics in Contemporary Politics", en A.O. OLUKOSHI (ed.), *The Politics of Opposition in Contemporary Africa*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 1998.

<sup>24</sup> Georg SØRENSEN, "Democracy, Authoritarianism and State Strength", en SØRENSEN (ed.), 1993.

combinen la búsqueda del interés nacional con el objetivo del desarrollo en África. O que los recursos que se destinan a la cooperación no se canalicen en su mayoría a través de instituciones internacionales que pudieran ir generando un sistema de redistribución de la riqueza global: la cooperación al desarrollo sigue siendo un instrumento más de la política exterior de los estados soberanos.

El convencionalismo de que los dirigentes de un estado soberano son legítimos intermediarios entre las poblaciones que habitan en el interior de sus fronteras y los demás estados es apenas puesto en cuestión por el fenómeno de la condicionalidad de la ayuda o la débil tendencia de los últimos tiempos a descentralizar la cooperación. La soberanía sigue determinando quiénes son los actores fundamentales. Pero no se trata sólo de la aceptación de lo que, al fin y al cabo, es una de las principales normas del derecho internacional. La soberanía del estado también impregna la *forma de conocimiento*, la manera en que se conciben y comprenden los procesos sociales. Y ésta impide reconocer que la situación económica y social de cualquier población africana no es sólo producto de las específicas características de la "economía nacional" en la que se enmarca, sino de una historia de conexiones con procesos a menudo más amplios, y otras veces más locales.<sup>25</sup>

Cuando se afirma que tal estado posee un determinado nivel de ingresos per capita, tasa de mortalidad infantil, tasa de escolarización, etc., se transmite una imagen fragmentada de los problemas sociales en el mundo. Cuando desde Europa se insiste en la necesidad de "ordenar" los flujos migratorios, no se reconoce que éstos son consecuencia en gran medida de las conexiones creadas previamente por la expansión europea, y no simplemente de las circunstancias económicas de los países de origen. Cuando la cooperación se concibe como una simple transmisión discrecional de recursos de un país a otro para llevar a cabo determinados proyectos "de desarrollo", se está considerando que las principales causas del subdesarrollo se encuentran en la estructura social del país receptor.

Y eso es así incluso cuando en el lenguaje de la cooperación al desarrollo se está integrando el vocabulario de la globalización. Ciertamente es que el prestigio del estado como promotor del desarrollo ha ido disminuyendo en las últimas décadas y que las nuevas agendas dan más protagonismo que antes a otros sujetos diferentes a los gobiernos, como son las empresas –nacionales o multinacionales–, las regiones económicas y también las comunidades locales. Pero el estado continúa siendo, en las propuestas neoliberales de la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, la unidad política básica en un sistema económico mundial que se concibe como desregularizado y libre de trabas políticas. Mientras se propugna la eliminación de las barreras al flujo de mercancías y capitales, no se hace lo mismo para el flujo de personas, para los derechos de ciudadanía o para las políticas sociales, que siguen estando circunscritos y condicionados a cada uno de los estados del mundo.

Muchas críticas al actual modelo neoliberal dominante no hacen sino reforzar esta dimensión estatalista de la cooperación, reivindicando un mayor papel de los gobiernos frente a los mercados. Pero la alternativa al modelo neoliberal no es únicamente una vuelta a políticas nacionalistas que refuercen la capacidad reguladora de los estados en abstracto: también lo es una regulación internacional de la economía mundial, que promueva una justicia distributiva internacional. Rara vez los textos de la cooperación al desarrollo reclaman una transformación de las estructuras, no de los estados empobrecidos del mundo, sino del mismo sistema económico y de poder mundial en el que aquellos están

---

<sup>25</sup> James FERGUSON, "Paradojas de la soberanía y la independencia. 'Reales' y 'pseudo' estados-nación y la despolitización de la pobreza", *Nova Africa*, ?, 2002

profundamente inmersos. Aunque a menudo se presenta a la cooperación al desarrollo como un tímido intento de redistribución mundial de la riqueza, que transfiere recursos de las áreas ricas a las áreas pobres del mundo, el predominio de las lógicas estatales, su carácter profundamente voluntarista y la escasez de los flujos que maneja, lo hacen un mal precursor de un genuino sistema de bienestar mundial.

### **Epílogo: lo que sí hace la cooperación al desarrollo**

Hasta aquí los lenguajes. Pero como científicos sociales, no nos interesan sólo los vocabularios que utilizan los actores del desarrollo, sino lo que *hacen* o *producen* con ellos. Analizar esto exige un trabajo distinto al de este artículo, más parecido por ejemplo al de James Ferguson sobre la región de Thaba-Tseka en Lesotho. Permítanme, antes de concluir, sugerir al menos algunas de las cosas para las que parece servir la cooperación al desarrollo.

Y lo primero que constatamos es el fracaso en su objetivo explícito de impulsar un proceso de crecimiento económico o de superar la pobreza en África. Ello ha llevado a muchos a denunciar la *hipocresía* de los actores del desarrollo, afirmando que éstos mantienen una agenda oculta, distinta de la que proclaman. Nada de ello puede quedar descartado, pero lo cierto es que cualquiera que sean los intereses de los actores en juego, los lenguajes que utilizan establecen en gran medida las normas y los límites de lo que es legítimo perseguir. Por otra parte, la realidad social no suele responder a los designios, expresos u ocultos, de sus protagonistas. El aforismo marxiano de que el hombre hace su propia historia, pero bajo condiciones que no elige, viene a propósito de lo que queremos expresar: aunque los actores tuvieran agendas ocultas distintas al desarrollo africano, ello no explicaría en su totalidad que la realidad del continente sea la que es. Las estructuras de lo social, en las que las personas actúan, condicionan su capacidad para definir los resultados de su acción. La cuestión es saber cuáles son esas estructuras sociales en las que se desenvuelve la problemática de la ayuda al desarrollo, y cuál es el papel que en ellas juega.

La cooperación, pese a la reducida cantidad de recursos que transfiere, constituye uno de los mecanismos fundamentales de financiación de los estados africanos. Especialmente después de la crisis de otros recursos como la deuda externa o los impuestos a la exportación de materias primas, cuyos precios están cada vez más devaluados en su mayoría. Para Jean-François Bayart este fenómeno es una de las manifestaciones actuales de un proceso de larga duración en África: la extroversión del poder centralizador que, incapaz de encontrar apoyos suficientes en las sociedades africanas, los encuentra en el exterior.<sup>26</sup> Los recursos y programas de la cooperación proporcionan a los gobiernos vías de acceso y penetración en ámbitos sociales que de otra manera no tendrían. En palabras de Ferguson: "el aparato del 'desarrollo' en Lesoto (...) es una maquinaria que refuerza y expande el ejercicio del poder burocrático del estado, y que toma incidentalmente a la 'pobreza' como su punto de entrada".<sup>27</sup>

Al mismo tiempo, la cooperación al desarrollo sirve en muchas ocasiones como mediocre sucedáneo de los servicios sociales que no prestan los gobiernos africanos, que de esta manera se pueden desresponsabilizar frente a sus poblaciones. Y también les proporciona el servicio de un (reducido) personal expatriado y especializado, muy poco inclinado a intervenir en las luchas políticas locales como sí lo están los profesionales nativos a los que hasta cierto punto sustituyen. Estos cooperantes cumplen además la función de legitimar a los gobiernos donantes frente a sus opiniones públicas, periódicamente asaltadas por noticias

<sup>26</sup> BAYART, 2000.

<sup>27</sup> FERGUSON, 1994, p.255.

catastróficas sobre el continente africano. Todas éstas son manifestaciones colaterales del carácter despolitizador de la ayuda al desarrollo.

La cooperación es además el ámbito principal en los que se reestructuran las relaciones entre África y el resto del mundo. El fin del colonialismo supuso el traspaso de la responsabilidad política de los administradores europeos a los nacionalistas africanas, lo que constituyó la respuesta de las élites europeas y africanas a las crecientes demandas sociales de una mayor participación en el sistema político y la riqueza generada por el sistema colonial.<sup>28</sup> Con la llegada de la independencia, las relaciones entre Europa y África y la continuidad de la presencia de grupos metropolitanos, –económicos, religiosos o de otro tipo– debían articularse en diferentes lenguajes a los coloniales, y uno de los más importantes fue el de la cooperación al desarrollo. El carácter técnico y apolítico que hemos señalado permite que los nuevos vínculos entre Europa y África sean percibidos como exentos de relaciones de poder, como relaciones entre iguales. La cooperación al desarrollo no hace sino apuntalar y legitimar esa presencia sin responsabilidad, con un vocabulario que impide que se planteen los problemas y las reivindicaciones en términos de derechos y de cambio de estructuras de poder: ahora no se trata de un asunto de justicia en el ámbito interno sino de buena voluntad entre estados.

Algo similar podría decirse con respecto a otras relaciones. Tras la descolonización, la cooperación al desarrollo ha permitido la penetración en la arena africana de otros actores internacionales distintos a las antiguas metrópolis. La ayuda fue uno de los cauces por los que Estados Unidos y la extinta Unión Soviética mantenían a estados clientes en su guerra fría. Pero actores menores, y no tan menores, como los países nórdicos, Canadá, Italia o España, las Instituciones Financieras Internacionales y organizaciones no gubernamentales de todo el mundo, también se han hecho presentes en África con la cooperación. Podríamos decir que se está produciendo una verdadera internacionalización del continente, no sólo a través de los mercados, sino de la ayuda al desarrollo, que a su vez contribuye a la expansión del programa neoliberal, ahora hegemónico tras el fin del conflicto bipolar, por medio de la condicionalidad económica y de la transmisión de sus vocabularios y sus lógicas.

Pese a todo lo dicho, y a la poca atención que hemos prestado aquí a agentes no oficiales, la cooperación al desarrollo no sirve sólo para apuntalar o reestructurar el poder del estado africano y sus desiguales relaciones internacionales. También parece ofrecer posibilidades para otros actores menores, y hasta subalternos, que pueden obtener de la ayuda internacional recursos que se utilizan para conseguir cierta autonomía del poder del estado, e incluso para combatirlo, a veces violentamente. Y también hay quienes, en los países donantes, tratan de aprovechar la cooperación al desarrollo para promover otro tipo de relaciones entre las sociedades del norte y del sur. No obstante, a menos que se revisen radicalmente los presupuestos sobre los que se sustentan los discursos oficiales del desarrollo, la cooperación sufre importantes limitaciones para ser motor de una verdadera transformación de las relaciones de poder en África, y entre África y el resto del mundo.

---

<sup>28</sup> Frederick COOPER, *Decolonization and African Society. The Labor Question in French and British Africa*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.