

BALANCE AFRICANO¹

En *Africa Since the Independence*, Paul Nugent traza la trayectoria de los Estados africanos subsaharianos desde los movimientos anticolonialistas surgidos tras la Segunda Guerra Mundial, un tiempo de esperanza y optimismo, hasta principios del siglo XXI, cuando muchos de ellos, con nuevas instituciones cuasi-democráticas, se recuperaban del colapso del Estado y de la crisis económica. El autor no ofrece una tesis principal; su virtud está en la atenta navegación entre las Escila y Caribdis de cada debate clave, que suele colocar en frentes opuestos a africanos y africanistas. Esto incluye problemáticas tales como el impacto del nacionalismo en la descolonización, el rol de caudillos y políticos en la transición hacia la independencia, el camino socialista o capitalista hacia el desarrollo, si el gobierno militar ofrecía mayor ventaja frente a los desacreditados líderes nacionalistas, el impacto de las instituciones financieras internacionales sobre el crecimiento económico africano, el poder de resistencia de la actual ola de democratización, o si hay alguna base nacional para reconstituir los Estados africanos; en otras palabras, una agenda principal.

El tono del libro lo da el primer capítulo, que proporciona una interpretación comprometida y libre de prejuicios del nacionalismo africano frente a los rescoldos agonizantes del colonialismo europeo. Nugent yuxtapone dos visiones; en primer lugar, el nacionalismo africano habría derrumbado heroicamente un Estado colonial racista y antidesarrollista; y en segundo lugar, África habría sido una pesada carga económica para Europa en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, por lo que los colonialistas se habrían apresurado a despojarse de la responsabilidad del gobierno pasando el testigo a los ingenuos pero ambiciosos nacionalistas. Nugent ofrece una síntesis convincente, navegando suavemente entre los arrecifes del heroísmo africano y los bajos del maquiavelismo europeo, mostrando que el dominio colonial implicaba contradicciones irreconciliables. Por ejemplo, por mucho que los europeos mediten acerca de la igualdad, encuentran inconcebible conceder derechos de ciudadanía en sus propios Estados a todos sus súbditos coloniales. Enfrentados con demandas nacionalistas que

¹ Paul Nugent, *Africa Since Independence*, Houndmills, Palgrave, 2004, 640 pp.

no pueden satisfacer fácilmente, no tuvieron muchas más opciones que la de retirarse del imperio (no de forma planeada, sino concesión tras concesión). Nugent proporciona una útil yuxtaposición de las diferentes estructuras políticas y relaciones con la metrópolis en cada uno de los seis imperios –británico, francés, belga, portugués, italiano y español– y los modos en que éstos agotaron sus respectivos procesos de descolonización. Frente a la tesis del lastre económico, Nugent demuestra que los ingresos económicos de las potencias europeas eran impresionantes: las colonias británicas, por ejemplo, «generaron recursos inestimables en virtud de los dólares que ganaron a través de las exportaciones primarias a Estados Unidos», suponiendo éstos un quinto de las reservas del área de la esterlina en 1952. Sin embargo, los funcionarios coloniales –más los británicos que los franceses– fueron sobrepasados por la estrategia de los no tan ingenuos nacionalistas, y fueron forzados a una salida más bien poco elegante del poder. Gran Bretaña, de acuerdo con Nugent, se mostró ciertamente «más bien inepta a la hora de convertir el imperio formal en una influencia informal, en comparación con los franceses», cuyo continuo dominio sobre *la Françafrique* les confería incluso la capacidad para establecer el valor de las divisas en estos Estados ex coloniales nominalmente independientes.

Nugent proporciona lo que llama el «perfil de África en la independencia» en el capítulo 2. Su enfoque continúa siendo objetivo y libre de prejuicios, pero con menos plausibilidad. Respecto a los orígenes del problema africano de Estados débiles y economías frágiles, por ejemplo, Nugent fija dos posiciones. La primera, asociada con Ieuan Griffith, afirma que la balcanización del continente llevó a los Estados pequeños a prosperar: de un total de 47 Estados recién independizados, Griffith calcula que 15 –incluidos micro-Estados como Lesotho, Swazilandia, Gambia y Guinea Ecuatorial– abarcaban sólo hasta un 1 por 100 del área de superficie de África, mientras que los tres más grandes, Sudán, Argelia y Zaire, sumaban más de un cuarto. Sin embargo, la mayor parte del continente se incluye entre estos extremos: «Estados de tamaño medio con poblaciones relativamente pequeñas que sumaban menos de un millón en el momento de la independencia». Desde el punto de vista de Griffith, no tenían base alguna para desarrollar una industria manufacturera o incluso servicios básicos.

La segunda postura, asociada con Jeffrey Herbst, mantiene que la propia demografía del continente, con bolsas de población desconectadas entre sí, ha hecho difícil para cualquier Estado (incluidos los regímenes coloniales) transmitir el poder. El tamaño trae aparejadas desventajas, como quizás demuestra la suerte de Sudán, Congo y Nigeria; los Estados pequeños con poblaciones más concentradas, sin embargo, estaban en una situación más favorable, de acuerdo con Herbst. Nugent ofrece una exposición equilibrada de ambos argumentos, pero valora especialmente el de Griffith porque toma en cuenta una larga serie de factores, incluyendo la forma del Estado, a menudo ligada al grado de penetración tierra adentro de los poderes coloniales desde los puertos comerciales costeros.

Dejando aparte la cuestión de si la autocontención tiene algún mérito —es difícil que el autor de una síntesis de 620 páginas considere que la tiene—, Nugent no considera el caso de si un modelo estadístico que tuviera como variables explicativas el tamaño del Estado y la dispersión de la población, y cuya variable resultante fuera la viabilidad estatal, podría proporcionar una resolución convincente a este debate. James Fearon y yo hemos mostrado datos que muestran que, frente al uso que Nugent hace del razonamiento de Griffith, son los Estados africanos de mayor tamaño los que han sido más propensos a la guerra civil. Sin duda, las recientes investigaciones de Nathan Nunn, que aparecieron tras la publicación del libro de Nugent, muestran un efecto negativo, estadística y sustancialmente significativo, respecto al crecimiento en el siglo xx de las zonas africanas que perdieron población debido al tráfico de esclavos. Este descubrimiento es consistente con la teoría de Herbst de la debilidad del Estado africano. La imparcialidad no es suficiente; los tests críticos pueden a veces confutar una interpretación sólida.

Tras estudiar las tendencias secesionistas en el primer periodo de independencia, y analizando los roles respectivos de los gobernantes tradicionales y de los políticos «modernos», en numerosos capítulos subsiguientes Nugent explora las trayectorias en contraste de los Estados en las primeras dos décadas después de la descolonización. El balance de situación de las vías de desarrollo socialistas frente a las capitalistas (con los estudios de caso de Tanzania y Kenia) y del gobierno militar frente al civil (con los estudios de caso de la República Centrafricana y Etiopía) proporcionan ilustraciones concretas de las variaciones institucionales en la historia africana contemporánea.

El impacto de las intervenciones económicas internacionales en África es examinado en el capítulo 8. Aquí Nugent muestra las implicaciones de las políticas de ajuste estructural apoyadas por el Consenso de Washington y las intervenciones de las ONG humanitarias. Su evaluación muestra que estas intervenciones tuvieron consecuencias dañinas para la consolidación de la soberanía en África. Los tristes resultados de la era del ajuste estructural están deprimentemente documentados; Nugent muestra sus análisis de Tanzania y de Ghana, un país en el que ha llevado a cabo un estudio de campo intensivo. Aquí, el gobierno Rawling se apuntó a un programa del FMI en 1983; de acuerdo con la fórmula estándar, miles de trabajadores del sector público fueron despedidos, se introdujeron tarifas en la salud y la educación, y los mecanismos de control de precios fueron desmantelados. El sector manufacturero local fue golpeado duramente por la liberalización del comercio, que hacía las importaciones más baratas. En el sector agrícola, el gobierno se apoyó fuertemente en el incremento de la producción de cacao, especialmente vulnerable a las fluctuaciones de precios en el mercado mundial. Mientras el gobierno estadounidense continuó subsidiando a sus productores de algodón —con sumas «mayores que el PIB de Burkina Faso», los campesinos africanos quedaron a la intemperie. «Los mercados libres —concluye Nugent— eran

sólo para los pobres». Aunque hubo algunas mejoras en la esperanza de vida, la inmunización de los niños y la asistencia escolar, éstas estaban desigualmente repartidas, especialmente en el norte del país. Hacia 1994, la renta per cápita de Ghana era «notablemente más baja de lo que había sido en 1980».

Es en su análisis del ajuste estructural cuando Nugent, por única vez en el libro, pierde su ecuanimidad. Después de acusar a los defensores del Consenso de Washington de aplicar políticas basadas en teorías abstractas, sin conocimiento de los países africanos o sus lenguas, señala correctamente el trabajo de Robert Bates como la inspiración de estos errores, pero ignora el intenso trabajo de campo de Bates sobre la producción agrícola a lo largo del Bemba en la Zambia rural. Además, en 1998 el Banco Mundial designó a Paul Collier para dirigir su grupo de Investigación sobre el Desarrollo, alguien con gran experiencia de campo en África, que ha movilizado considerables recursos del Banco para estudiar el impacto de la violencia en el desarrollo. Puesto que no discuto muchas de las afirmaciones de Nugent respecto a los errores políticos del Banco —benignas si son comparadas con los hachazos que le propina William Easterly en *The Elusive Quest for Growth*—, cualquier alegación sobre su ignorancia monumental acerca de África y sus culturas estaría injustificada.

Pisando en terreno más firme, Nugent afirma que las políticas del Consenso de Washington se mostraban ciegas ante la importancia de las iniciativas del Estado, las regulaciones y el control característicos de los «tigres asiáticos» a quienes las instituciones financieras internacionales quieren que emule África. Fundando proyectos a través de las ONG privadas, nos muestra Nugent, los donantes internacionales desviaron fuera del Estado gran parte de la ayuda que provenía del Occidente; y con los altos salarios locales que las ONG ofrecían, las burocracias del Estado africano se vieron privadas de sus mejores talentos.

Aunque Nugent subraya la progresiva castración del Estado africano como un problema fundamental, no logra exponerlo de manera sistemática. Como ha sido notado, en su rápida invalidación de Herbst, minimiza el hecho demográfico de que los Estados africanos son difíciles de gobernar. En otro lugar, en su crítica de la *Ujamaa* («comunidad familiar»: versión del socialismo africano en Tanzania, como la concibió el presidente Julius Nyerere), apunta correctamente a las desastrosas implicaciones que para el crecimiento agrícola y la democracia local tuvo la política de urbanización coercitiva adoptada después de 1967. Aunque Nugent reconoce que la *Ujamaa* llevó a altos niveles de alfabetización, educación primaria, salud rural y aceptación pública de las políticas del Estado, rechaza interpretar estos éxitos como bases del fortalecimiento del mismo. Dando a la población acceso a éste, el Estado fue capaz de distribuir los bienes públicos más eficientemente. La catástrofe económica de Tanzania y su déficit democrático están correctamente identificados; sin embargo, el éxito en la construcción del Estado (que ha desempeñado un rol clave

al salvar a Tanzania de gran parte de la violencia que ha sido la cruz de los Estados débiles en la zona) es insuficientemente reconocido.

Ante el fracaso a la hora de inducir un crecimiento económico rápido en África tanto a través de la independencia como de la dependencia de las instituciones financieras internacionales, ¿qué debe hacerse? Nugent, con un prejuicio bienintencionado en favor de soluciones africanas para los problemas del continente, opta por la Nueva Asociación para el Desarrollo de África (New Partnership for Africa's Development, NEPAD) como un soplo de aire fresco. En octubre de 2001, apunta, los líderes africanos que tenían respeto por sus colegas presionaron para obtener nuevos planes de desarrollo económico, que pudiesen combinar la democracia y el alivio de la pobreza con unos mecanismos políticos propios que aseguraran la aceptación pública. Aunque el énfasis de Nugent sobre la creación de Estados responsables para liderar el crecimiento económico es un buen comienzo, la iniciativa de la NEPAD es decepcionante.

Hay, sin embargo, nuevas líneas de investigación no disponibles para el autor cuando estaba escribiendo este libro, que son más prometedoras. En primer lugar, la literatura académica reciente demuestra que el FMI es mucho menos culpable de lo que las típicas críticas (incluida la descripción cuidadosa de Nugent del ascenso y caída de Ghana como el típico retrato robot del FMI o del Banco Mundial y de sus programas de ajuste estructural) podrían sugerir. El análisis cuantitativo de Randall Stone de 2004, por ejemplo, muestra que el FMI tiene éxito en África cuando Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia no permiten a sus Estados clientes liberarse si no logran alcanzar los criterios de rentabilidad de sus préstamos. Son los Estados patrones, que socavan el trabajo del FMI y sostienen dictadores incompetentes de los que buscan sus votos en la ONU (u otro apoyo político), los que han dado al FMI un mal nombre. No pueden construirse Estados fuertes cuando líderes corruptos e incompetentes son capaces de preservar su ejercicio del cargo a través de la sumisión a las grandes potencias; Mobutu en Zaire y los generales nigerianos, siempre bienvenidos cálidamente en Washington y Downing Street, son obvios ejemplos de la cuestión.

En segundo lugar, los estudios han mostrado que exigir impuestos a los propios ciudadanos lleva a mejores resultados que si grava a los potenciales donantes extranjeros. En una investigación todavía no publicada llevada a cabo en Tanzania y Zambia por Clark Gibson y Barak Hoffman, de la Universidad de San Diego, y en Nigeria por Daniel Berger, de la Universidad de Nueva York, vemos que donde se recaudan impuestos locales, las carreteras, escuelas y otros servicios públicos son mejores. A algunos, entre los que se cuentan los fanáticos de la ayuda externa como Jeffrey Sachs, puede parecerles «desalmado» incentivar a los Estados africanos a cobrar impuestos a las poblaciones que se hallan en una situación económica extrema, pero la contraprestación que esos ciudadanos recibirán por sus impuestos es impresionante.

A este respecto, Nugent proporciona cierto apoyo en su discusión sobre las Juntas de Mercado, esto es, instituciones de la era colonial que poseían el monopsonio de los cultivos comerciales y que fueron utilizadas en la era de la independencia como una forma de impuesto rural. En Senegal, por ejemplo, la Office de Commercialisation Agricole manejó las adquisiciones del principal cultivo comercial –los cacahuates– y usó los fondos para pagar los salarios de los funcionarios. Nugent advierte que las Juntas de Mercado, desacreditadas en las reformas neoliberales, han desempeñado un papel clave en el mantenimiento de las reservas de alimentos; cita el ejemplo de Zimbabue, que «sólo por poco evitó las hambrunas en 1991-1992, cuando la Junta de Mercado del Grano, en un intento de minimizar las pérdidas financieras, no logró mantener una reserva de alimentos adecuada como lo había hecho en el pasado». Podría haber apuntado también que fueron los recursos de las Juntas de Mercado a finales de las décadas de 1950 y principios de la de 1960 los que financiaron la educación primaria universal en Yorubaland. Construir ejércitos se ha convertido en un símbolo realmente inútil y destructivo de «estatalidad»; construir burocracias fiscales, sin embargo, parece ofrecer una rentabilidad más elevada a la inversión.

En tercer lugar, la investigación indica que, debido a la precaria riqueza del suelo africano, a los niveles de precipitaciones y a los bajos resultados de la irrigación, los agricultores están sujetos a choques económicos inesperados. Estos choques están a su vez asociados no solamente con las hambrunas, sino con el comienzo de guerras civiles, momento en que los jóvenes desesperados de las áreas rurales, cuando no hay nada que cosechar, se unen a inexpertos grupos insurgentes. A mediados de la década de 1980, Botsuana –el más impresionante «tigre» de África– instituyó un Programa de Auxilio a la Sequía que concedía renta, alimentos y servicios públicos a áreas que sufren ésta durante determinados periodos. En un reciente artículo de la *Boston Review*, el economista Edward Miguel ha propuesto un programa general de seguridad, «Apoyo Rápido para la Prevención de Conflictos», que debe ser financiado por donaciones internacionales y que no sólo podría ayudar a los agricultores en los periodos difíciles sino también contribuir a reducir el daño de los violentos retos que los aún frágiles Estados deben afrontar.

Esta acumulación de microinvestigaciones sobre las políticas de las instituciones financieras internacionales, sobre los esquemas impositivos y sobre la prevención de sequías, complementados por los nuevos estudios sobre la salud y el desarrollo centrados en el distrito de Busia de Kenia (y apoyados por el Poverty Action Lab del MIT), apunta a nuevas soluciones mucho más ajustadas a las realidades sociales y económicas africanas que las fórmulas asociadas con el Consenso de Washington. Nugent acaba su historia económica con el ajuste estructural; se perdió las últimas investigaciones en microeconomía, que aportan vientos nuevos y más prometedores.

En su conjunto, la investigación que hay detrás de *Africa Since the Independence* es impresionante. Las 38 páginas de bibliografía y las 78 de no-

tas son prueba suficiente de ello. El texto contiene sinopsis especializadas sobre los trabajos clásicos de la historiografía africana: Crawford Young sobre los orígenes de la etnicidad en Zaire; Nicolas Van de Walle sobre los fracasos del ajuste estructural; Catherine Boone sobre las relaciones entre el Estado, los cacahuetes y los funcionarios en Senegal; Richard Joseph sobre la rebelión anticolonial en Camerún, y John Markakis sobre las fisuras dentro del imperio etíope. Estos resúmenes sirven como valioso punto de acceso a importantes debates de alto nivel. La única parcialidad que puedo encontrar en la bibliografía es que de media hay casi el doble de referencias sobre las antiguas colonias británicas que sobre las antiguas colonias francesas, con un aún mayor sesgo hacia el inglés en la lengua de las citas.

Pese a la debilidad respecto a las tendencias actuales de la teoría económica africana, el libro de Nugent pide que los estudiosos aborden las implicaciones de la castración del Estado, instando a los lectores a pensar acerca de las bases nacionales sobre las que los Estados que salen de una guerra civil están intentando reconstruirse ahora. Con independencia de que los orígenes del fracaso sean atribuibles al sistema colonial, a los patrones de población o a las políticas económicas del Consenso de Washington, la construcción de Estados viables y responsables es la clave para el progreso económico y el orden político. Sin Estados viables, África continuará siendo afectada por guerras civiles, pandemias y hambrunas de masas; y éstas no permanecerán necesariamente dentro de los límites del continente. Está ahora claro que las esperanzas optimistas de principios de la década de 1960 (cuando pervivían las aspiraciones de Nkrumah por un África unida, o las de Nyerere por un retorno al socialismo indígena, o las de Senghor por una convivencia pacífica de las culturas africanas y francesas, o las de los somalíes por forjar un Estado para todos los somalíes) no han sido satisfechas completamente. Un análisis crítico del pasado de África y su situación presente, el propósito del volumen de Nugent, es, por lo tanto, vital para la reestructuración de los numerosos Estados en ruinas del continente.