



11

EL DESARROLLO EN ÁFRICA SUBSAHARIANA: PRINCIPALES DESAFÍOS

Enrique Lluch Frechina

El presente artículo pretende repasar la situación actual del conjunto de países que conocemos como África subsahariana para, a partir de ella, sugerir cuáles son los desafíos más importantes que se plantean en la actualidad a la hora de elevar la región hacia niveles superiores de bienestar económico. Estos desafíos se plantean en tres dimensiones distintas: por un lado la escala mundial en la que las instituciones internacionales tienen una labor importante, por otro los progresos que son necesarios para que los propios países implicados mejoren su situación y puedan reorientar sus esfuerzos hacia la dirección adecuada y por último, qué características debería tener la ayuda al desarrollo a estas naciones para que cumpliera de una manera más eficaz sus objetivos. El artículo intenta utilizar una visión amplia del desarrollo, dejando a un lado los enfoques incompletos (a mi entender) que atribuyen el problema del subdesarrollo o solo a la mala gestión de los países pobres o únicamente al entorno internacional y el sistema económico en el que nos encontramos (Lluch Frechina, 2007). Las conclusiones finales pretenden dar una guía de actuación que vaya más allá de visiones localistas o excesivamente globalizadas para intentar caminar realmente hacia el objetivo que tiene la mayoría de los ciudadanos de estas naciones, esto es, avanzar en su bienestar económico.

1. ÁFRICA SUBSAHARIANA Y SU SITUACIÓN EN EL CONTEXTO MUNDIAL¹

El África subsahariana se compone de 46 países² que están entre los más pobres del mundo. Según la clasificación por ingreso per cápita del Banco Mundial la renta nacional bruta media de los países del África subsahariana en términos de paridad del poder adquisitiva (PPA) fue de 2.032 dólares en 2006, lo que supone una cifra menor que la media de los países considerados de renta baja (2.698\$). Solo el sur de Asia tiene una media que se acerca en un poco a la de esta zona (3.444\$) mientras que cualquiera de las otras áreas en las que se encuentran los países con rentas más bajas obtiene como media al menos tres veces la cuantía de los ciudadanos del África subsahariana. De los 18 países con menor PIB per cápita medido en términos de PPA, solamente dos no pertenecen a este área geográfica (The Economist, 2007). Si atendemos a la clasificación por desarrollo humano, sus posición es también la última. El índice de desarrollo humano de toda la zona es de 0,493, una cuantía muy reducida si la comparamos con la que tienen otras áreas geográficas compuestas por países menos desarrollados (0,611 en Asia meridional o 0,803 en Latinoamérica). De los veinte países con peor índice de pobreza humana 17 son del África subsahariana. Además, este área, a pesar de contar con el 12,5 % de la población mundial tan solo producía el 1,3% del PIB mundial en 2006, concentrándose un 40% de esta cifra en Sudáfrica, país en el que vive únicamente el 5,5% de la población total de África subsahariana.

Si estas cifras no son suficientes para describir la situación en la que se encuentra el área sobre la que estamos hablando, podemos

1. Los datos que se han utilizado para este capítulo provienen de las siguientes referencias: World Bank, 2007; PNUD, 2005; PNUD, 2007.

2. Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Comores, Congo, República Democrática del Congo, Costa de Marfil, Chad, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Kenia, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Togo, Uganda, Zambia, Zimbabwe.

analizar algunas otras que nos pueden ayudar a comprender mejor el lugar postrero que ocupa en nuestro mundo. La esperanza de vida en estos países es de tan solo 49,1 años, aunque en algunos países como Zimbabwe, Zambia, Angola o Sierra Leona la esperanza de vida no supera los 42 años. La tasa de mortalidad infantil es de 102 niños de cada mil, las posibilidades de sobrevivir hasta los sesenta y cinco años son tan solo de 37,8% en el caso de los hombres y 43,3% en el caso de las mujeres, y una tercera parte de la población está desnutrida. Sirva como referencia que de los 40 países con menor esperanza de vida del mundo, solamente dos no pertenecen al África subsahariana (The Economist, 2007). Con respecto al Índice de Pobreza Humana que calcula el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y que es aplicable a los territorios y países en desarrollo, de los últimos veinte países en esta clasificación, tan solo tres no se encuentran en este lugar del mundo y éstos no se sitúan en los diez lugares peores. Un 45% de los niños que no acuden a la escuela en el mundo están en esta área y los que acuden a la escuela tienen la cifra media de años escolarizados más baja del mundo.

El problema de esa zona, ya no es solo que presenta los peores datos de todas las áreas mundiales, sino que durante los últimos años su evolución no solo no ha mejorado al mismo ritmo en que lo ha hecho en el resto del mundo, sino que con frecuencia ha empeorado. El porcentaje de la población del África subsahariana que vive con menos de un dólar al día, ha pasado de ser de un 41,6% en 1981 a un 46,4% en 2001. Mientras en 1980, solamente un 15% de la población más pobre del planeta vivía en esta zona, en estos momentos, un 36% de los más pobres del mundo habitan en países del África subsahariana. De los seis países del mundo cuyo índice de desarrollo humano descendió durante la década de los ochenta del pasado siglo cuatro eran africanos y de los 18 que empeoraron en los últimos diez años de ese siglo, 13 lo eran. Esto ha llevado a que el índice de desarrollo humano de la región en su conjunto se mantenga estancado desde el año 1990 mientras en la mayoría de los países menos desarrollados se ha incrementado durante el mismo periodo. Aunque la esperanza de vida en los países africanos mejoró entre 1970 y 2005, esto esconde una trayectoria desigual

ya que experimentó un crecimiento importante hasta 1990 mientras que decreció a partir de este año (en algún país como Botswana la esperanza de vida pasó de 65 años en 1998 a una previsión de 35 en 2008). En 1980 la tasa de mortalidad infantil era 12 veces más alta en el África subsahariana que en los países ricos, en 2003 esta brecha había crecido hasta una cifra de 29.

Si como se puede observar en los ejemplos anteriores, la evolución de estos últimos años no ha sido todo lo buena que podría esperarse, las perspectivas para los próximos tampoco son especialmente halagüeñas. Las previsiones que se hicieron a principios de esta década sobre la fecha en la que sería posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio si la mejora mantenía el ritmo que se daba en ese momento, no dejaban lugar a dudas (PNUD, 2003). Según ellas África subsahariana estaba retrocediendo en la consecución de dos de los objetivos: la lucha contra la pobreza y el acceso a saneamiento; los de reducción del hambre, matriculación en educación primaria y reducción de la mortalidad de menores de cinco años se lograrían tan solo entre los años 2.100 y 2.200; mientras que el acceso al agua llegaría antes, entre 2.020 y 2.050. Esto supone que no cumplirá ninguno en la fecha prevista y que con respecto a las previsiones ocupa, una vez más, el peor lugar entre las zonas menos desarrolladas del planeta.

Nos encontramos, pues, ante una situación muy desfavorable ante la que no caben posturas desesperadas o resignadas. Debemos ser realistas a la hora de analizar la situación en la que se encuentra el área pero al mismo tiempo debemos ser conscientes de que todo puede ser mejorado. Para ello es urgente tomar medidas coordinadas para se dirijan a una mejora del desarrollo humano de la zona, pensando sobre todo en el bienestar de sus habitantes que son los más perjudicados, ya que sufren las privaciones reflejadas en esta posición en la cola del mundo. La repuesta que demos a los grandes desafíos que nos indica el deseo de mejora será la que marcará que la situación de una parte importante de la población mundial evolucione hacia posiciones más favorables o quede proscrita a ser carne de emigración y de pobreza.

2. EL DESAFÍO PARA LOS PAÍSES RICOS

A la hora de plantearse cuáles son los desafíos que nos presenta esta situación, no podemos olvidar que parte de ella viene causada por el comportamiento de los países más ricos y la estructura internacional ante la que nos encontramos. Diversas teorías sobre el desarrollo han incidido sobre estos aspectos a la hora de explicar el porqué de la postración de algunas naciones en lugares tan alejados de la media mundial (Lluch Frechina, 2007) y, aunque no podamos afirmar que estos sean los únicos motivos que justifiquen la situación, tampoco podemos dejar a un lado estas circunstancias a la hora de plantear las posibles soluciones al mismo. Por ello es preciso reflexionar sobre la manera en la que los países ricos pueden colaborar en el desarrollo del África subsahariana como parte de los desafíos globales ante los que se encuentra esta zona del mundo. En este análisis se va a dejar a un lado el tema de la reforma de las instituciones internacionales, no porque sea un tema que carezca de importancia para la mejora de los países de este área, sino porque su objetivo supera las pretensiones y el alcance de este capítulo.

La labor más importante que tienen los países ricos en cuanto a su aportación en la mejora de la situación de esta zona mundial es la de priorizar dentro de sus políticas internacionales la de cooperación al desarrollo. Sólo en el caso de que las naciones se planteen esta como una necesidad y un objetivo prioritario, serán capaces de subordinar otras políticas (exterior, comercial, inversiones internacionales) a lograr la reducción de la pobreza en el mundo y al estrechamiento de las desigualdades. Se fijaría entonces lo que se ha denominado coherencia de las políticas al desarrollo (Oliví y Sorroza, 2006) mediante la cual se buscaría que todas las políticas actuaran de la manera más coordinada posible en pos de su principal fin. En este sentido, cuando hablamos de política de cooperación al desarrollo no nos estamos refiriendo con exclusividad a la ayuda. Aunque es evidente que esta tiene un peso primordial a la hora de evaluar qué se está haciendo por el desarrollo de los países más pobres, la colaboración de los países más ricos no puede circunscribirse a las donaciones monetarias sino que tiene que ir más allá. Sin una coordinación seria que subordine

determinadas medidas a los objetivos de cooperación al desarrollo, esta política puede quedar reducida a una serie de donaciones voluntaristas que puedan tener mayores o menores efectos, pero que no se va a poder aprovechar todo el potencial que una inyección de recursos en un país pobre podría tener. Por ello, la cooperación al desarrollo debería marcar claramente las medidas adoptadas en otra serie de políticas nacionales como son la exterior, la comercial, la de venta de armamentos, la de expansión de las empresas nacionales, la de apoyo a instituciones internacionales y la de perdón de la deuda. El desarrollo que voy a realizar en las siguientes líneas toma como ejemplo la cooperación al desarrollo española y sus características. Es evidente que estas no son las mismas que las de otros países ricos, pero su cercanía nos permite ver con mayor claridad no solo las actuaciones positivas que podría realizar nuestra nación, sino también extrapolar estas conclusiones al resto de países ricos y obtener criterios que nos sirvan para evaluar la actuación de estos.

2.1 La política exterior

Las ideas clásicas sobre las prioridades que debe tener la política exterior priorizan el interés nacional como su objetivo último y consideran la seguridad militar y las relaciones diplomáticas como los ejes sobre los que esta tiene que girar. En este sentido, cualquier objetivo de lucha contra la pobreza o ayuda al desarrollo de países menos ricos está subordinado a estos fines prioritarios. No hay más que ver la estructura histórica de la ayuda al desarrollo española para comprender como esta ha sido la visión que ha predominado en nuestro país durante mucho tiempo lo que ha hecho que la ayuda se haya subordinado a estos objetivos, mientras que la lucha contra la pobreza ha quedado relegada a una posición de segundo orden (Intermón, 1994). Una política exterior que priorice el interés nacional y solamente busque luchar contra la pobreza si esto le sirve para lograr sus fines, es probable que logre su fin último, pero no que consiga ser eficaz para desarrollar el país más pobre. Solamente podrá lograr resultados significativos de una manera casual, pero sin

una consistencia a largo plazo. Por ello, es necesario que la lucha contra la pobreza pase a ser una de las prioridades esenciales de la política exterior de cualquier país rico. Algunos teóricos (Alonso y Sanahuja, 2006) consideran que las desigualdades, la pobreza, las migraciones o el deterioro de la biosfera son factores de riesgo tan importantes que la política exterior debe afrontarlos como sus principales prioridades dejando a un lado intereses nacionales ya que estos están de tal manera influidos por los fenómenos globales anteriormente citados, que centrarse exclusivamente en ellos no va a tener consecuencia alguna sobre su evolución, ya que se redefinen como intereses comunes perdiendo su dimensión nacional. Según esta concepción, los objetivos globales deberán pasar a un primer plano, de modo que la cooperación con los países más pobres, como son los africanos, sería una prioridad mundial aunque fuese solo por defender los intereses de los países más ricos a largo plazo.

Por otro lado, en nuestro país la ayuda al desarrollo se ha centrado durante muchos años en aquellas zonas consideradas estratégicas para los intereses políticos españoles. El mismo plan África que se presentó en nuestro país en julio de 2006, responde más a una necesidad política que a una prioridad por el desarrollo en este continente. La gran afluencia incontrolada de inmigrantes desde sus costas occidentales a los territorios españoles fue la que forzó al gobierno español a tomar medidas para el desarrollo en el África subsahariana. A pesar de los llamamientos que se habían hecho desde distintas entidades para tener una política que priorizase este continente sobre otros, tuvo que llegar un problema político y de control de las fronteras para que saltase la chispa que provocase la confección de este plan. Esta circunstancia lastra el planteamiento del plan ya que tiene el peligro de que el control de fronteras se convierta en una moneda de cambio con los posibles países receptores de la ayuda (Kreisler, 2006).

2.2 La política comercial

Gran parte de la ayuda al desarrollo ha sido subordinada en los países ricos a la política comercial. Hemos intentado promocionar

nuestras exportaciones y lograr que otras naciones más pobres nos compraran a nosotros los productos que necesitaban financiándonos estas adquisiciones. Los instrumentos más utilizados en España para lograr este fin han sido los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), que financia de una manera directa la compra de bienes y servicios producidos por empresas españolas. A pesar de que se trata claramente de un instrumento de promoción comercial, el hecho de que se haga a unos intereses preferenciales para los países pobres es suficiente para incluirlo dentro de la Ayuda Oficial al Desarrollo de una nación. En España su uso se ha reducido a lo largo del tiempo, pero sigue siendo uno de los instrumentos utilizados en la cooperación al desarrollo. El dinero gastado en estas acciones permite a los países menos desarrollados acceder rápidamente a unos bienes o servicios de los que no habrían podido disponer por carecer de los fondos necesarios. Sin embargo, la medida tiene dos elementos negativos que son, por un lado, que suelen incrementar la deuda externa en estos países, y por otro, que el dinero acaba generando riqueza en el lugar en el que se producen los bienes o servicios (en nuestro caso España) y no en el teórico receptor de la ayuda, que únicamente percibe el producto adquirido.

Los países donantes deberían reducir todavía más la utilización de esta clase de financiación que suele atender más a los intereses de las empresas nacionales que a los de los receptores. Las políticas comerciales deberían centrarse más en los países ricos, en los que la competencia es más importante y en la que se concentra la mayoría del comercio de estas naciones, y dejar a un lado esta clase de apoyo para vender a países que lo que necesitan es cooperación para mejorar e incrementar su producción interior. Por ello, el enfoque de ayuda a través de políticas comerciales de los países más desarrollados debería centrarse en la eliminación de barreras a los productos que son fabricados en las naciones más pobres para facilitar que estas pudiesen aumentar su producción y mejorar así las condiciones de vida de sus habitantes. Dicho de otro modo, la política comercial debería subordinarse a los intereses de la lucha contra la pobreza poniendo esta como su principal objetivo.

2.3 *Las ventas de armamento*

España es el octavo país mundial en cuanto al valor de sus exportaciones de armas convencionales (PNUD, 2007) y el principal exportador de municiones para armas ligeras al África subsahariana (Kreisler, 2006). Esto supone riqueza para nuestro país pero facilidades para que el conflicto se acentúe en aquellas regiones de África en los que este existe. Algunos de los países a los que exportamos nuestras armas o municiones se encuentran entre los que mayor porcentaje de su presupuesto asignan a gasto militar. La cooperación en materias de seguridad y de defensa que se prevé en el plan África no debe subordinarse a los objetivos de nuestra industria militar (como puede ser la tentación). Vender armamento a países que tienen grandes conflictos o cuya situación es bastante inestable no hace más que favorecer la profundización de los mismos. Por ello los países ricos deberían establecer protocolos que impidiesen el abastecimiento bélico normalizado de estos estados pobres en los que los conflictos bélicos no hacen sino ahondar en su situación y postrar a sus habitantes en una situación de inseguridad tal que les impide avanzar en la dirección adecuada para salir del lugar en el que se encuentran. La coherencia, por tanto, entre esta política y la de desarrollo es necesaria, de modo que se exija a aquellos países receptores de más ayuda a reducir el porcentaje de gastos que utilizan para el presupuesto militar.

2.4 *Expansión de empresas*

La inversión extranjera directa (IED), esto es aquella en la que una empresa extranjera invierte en un país diferente al suyo para realizar una actividad económica allí, tiene unos efectos ambiguos sobre el desarrollo del mismo. Sus efectos positivos o negativos dependen del modo en el que se realiza esta inversión (García, 2006). Si la inversión directa extranjera logra un incremento de la competencia que estimule la innovación y los avances de las empresas nacionales impulsando a la economía en su conjunto a un cambio estructural; si

ayuda a la difusión de nuevas tecnologías y forma a trabajadores que pueden expandir sus nuevos conocimientos al resto de la economía; si logra una entrada de capital que permita incrementar la inversión y los factores de producción con los que cuenta esa economía y que estimule la inversión en otros sectores o empresas nacionales: los efectos de esta inversión pueden ser positivos. Sin embargo, esto no siempre sucede. Cuando la IED se realiza mediante la compra de empresas monopolísticas que controlan sectores estratégicos de la economía, pueden afianzarse posiciones no competitivas en las que no se apreciaría una mejora de las compañías nacionales. También se puede dar lo que se denomina el “síndrome enclave” de modo que las empresas de capital extranjero actúen de una manera aislada del resto del país y no se produzca ningún traspaso de tecnología o formación a las compañías nacionales. Por último, también pueden absorber toda la inversión que se realiza sin que potencien la inversión en otras empresas nacionales. En todos estos casos la IED no ayuda al desarrollo del país receptor de la inversión. Por todos estos motivos no se puede considerar la IED solamente desde una de las dos vertientes. Ni es la panacea para los países más pobres ni es el leviatán que solamente sirve para explotarlos y que sus beneficios acaben en manos de capitalistas de los países ricos. La política de inversión de las empresas de los países ricos debe, por tanto, ajustarse a la política de desarrollo y realizar inversiones que beneficien tanto a los inversores, como a la economía y el desarrollo de la nación receptora.

2.5 Mejora de las instituciones internacionales

Existen una serie de instituciones internacionales que están orientando “de facto” la senda globalizadora en la actualidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial de Comercio son las principales y las claves económicas que se dirimen en ellas sirven para marcar la pauta de la organización económica internacional y su evolución. El peso que tienen los distintos países a la hora de tomar las decisiones importantes de estas organizaciones

es asimétrico. Pesan más las opiniones de los países más ricos que la de los más pobres. En un mundo en el que la búsqueda del propio interés es el motor que mueve las fichas en el tablero internacional, esto supone que la dirección que toma la organización económica mundial es, con mucha frecuencia, desfavorable para las naciones menos desarrolladas. Además, el peso económico de las naciones está cambiando paulatinamente, lo que debería reflejarse también en la estructura de poder de las instituciones internacionales (Olivié y Sorroza, 2006). Sería necesario, por tanto, que se articulasen medidas que modificasen los criterios de decisión tanto en unas como en otras, para que pudiesen tomarse más en cuenta sus intereses y sus opiniones. En la medida en que la llave para realizar este cambio está en manos de las naciones más desarrolladas, somos nosotros los que hemos de presionar para que este cambio se haga realidad.

3. LOS DESAFÍOS PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La cooperación al desarrollo se está replanteando constantemente. Los agentes que la desarrollan son uno de los colectivos más conscientes de la necesidad de revisar y mejorar los planteamientos de su acción ya que saben que en ello va la mejora de las condiciones de vida de muchas personas. ¿De qué serviría la ayuda si no logra alcanzar los objetivos que se plantea? Esto es especialmente importante para la zona de la que estamos hablando. En la medida que, como ya hemos indicado, se trata de la zona del mundo en la que mayor porcentaje de la población vive en condiciones pésimas, la ayuda y la cooperación al desarrollo son claves a la hora de poder apoyarles para que salgan de esta situación. Además, hay que tener en cuenta que esta región es la que recibe mayor cantidad de ayuda al desarrollo no solo en términos absolutos, sino también en cuanto a porcentaje del PIB (más de un cinco por cien) (PNUD, 2007).

Una cuestión esencial que hay que tener en cuenta es en qué medida está colaborando esta ayuda en la promoción de la actividad económica de estos países. Sabemos que en estadios muy bajos de renta per cápita, para lograr mejorar el bienestar económico de las

personas que allí viven es necesario alcanzar determinadas cuotas de crecimiento económico (Daly, Cobb, 1989). Solo cuando se ha llegado a un nivel económico elevado, las curvas de crecimiento económico y de bienestar comienzan a diverger (Max-Neef, 1995). De este modo, la ayuda al desarrollo debería, no solo lograr los objetivos específicos de cada una de las acciones realizadas (que pueden ser salud, educación, promoción de la mujer, etc.), sino también impulsar el crecimiento económico de las regiones en las que se encuentra. La evidencia empírica, sin embargo, no confirma este aspecto, no existe una relación demostrada entre la recepción de ayuda al desarrollo y el crecimiento económico (Rajan y Subramanian, 2005) al menos en el pasado. Esto no implica que no pueda darse esta relación en el futuro, pero para ello es necesario mejorar los modos en los que se concede esta ayuda de modo que se logre promocionar el desarrollo económico de la región receptora. De hecho, si nos centramos en la ayuda que recibe África subsahariana, podemos observar que únicamente un 38% por cien de la ayuda que allí llega podría clasificarse como ayuda financiera al desarrollo por estar directamente ligada a proyectos de creación de infraestructuras, de educación o de salud (Sundberg y Gelb, 2006) mientras que el resto son fondos utilizados para la condonación de la deuda, cooperación técnica, ayuda de emergencia y costos administrativos, partidas todas ellas cuyos efectos sobre el crecimiento económico y el desarrollo de las regiones receptoras son mucho menores. Si deseamos que la cooperación al desarrollo tenga unos efectos mayores sobre la creación de riqueza en los países más pobres y que esto repercuta positivamente a su crecimiento económico, debemos promover una serie de medidas que permitan alcanzar este objetivo tan importante para lograr el fin último de la cooperación, que no es otro que la mejora de la población pobre del mundo.

3.1 Reducción de la cooperación condicionada

Cuando se habla de Ayuda Oficial al Desarrollo se considera que además de ser oficial debe cumplir, como mínimo, con dos caracte-

rísticas esenciales: que pretenda promover el desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo y que sea de carácter concesional y contengan un elemento de donación de al menos un 25% (Elkan, 1995). Estos requisitos mínimos tan amplios, permiten que se pueda considerar ayuda oficial al desarrollo a préstamos u otras medidas de cooperación que estén condicionadas a la compra o a la contratación de todo lo necesario en el país de origen de la ayuda. Esta condición tiene como consecuencia, con frecuencia, que el dinero no salga del país donante y solamente llegue al receptor en especie, esto hace que se pierdan los efectos multiplicadores que una entrada de dinero pudiese tener en el país que recibe las ayudas. Por otro lado, en la medida que gran parte de estas ayudas se dan a través de préstamos, mucha de esta ayuda condicionada acaba convirtiéndose en deuda del país más pobre. Por último, con demasiada frecuencia el verdadero objetivo de la ayuda condicionada es la promoción de la producción nacional o de sus exportaciones, el desarrollo queda como un pretexto válido para lograr el otro fin que es el realmente perseguido por las autoridades que financian las medidas. Por todo ello, si se quiere promover el crecimiento y el desarrollo de los países más pobres hay que tender hacia la reducción de esta clase de ayudas.

3.2 Incremento de las ayudas a proyectos

Las ayudas a proyectos tienen una serie de cualidades que las hace deseables para promover el desarrollo. Por un lado, un proyecto supone que ha habido una planificación a la hora de realizarlo. Esto conlleva una fijación de objetivos y una articulación de medios destinados a alcanzarlos. Además, los proyectos suelen ir acompañados de una revisión y una evaluación no solo del logro de sus objetivos, sino también de la utilización de sus fondos. Esta planificación junto con el planteamiento serio de cuáles son sus fines y los cauces más adecuados para alcanzarlos lleva a que sean mucho más efectivos a la hora de colaborar en el desarrollo de un país menos desarrollado. Por ello es aconsejable que la mayoría de la ayuda se canalice a través

de este medio, aunque sin olvidar que la proliferación de proyectos también puede tener efectos negativos, por lo que hay que intentar concentrar y acumular estos de modo que no se dispersen en exceso los esfuerzos.

3.3 Apoyo a los presupuestos del Estado receptor

Una de las cuestiones que hay que tener en cuenta a la hora de lograr una mayor efectividad de la ayuda es que esta sea coherente con las actuaciones que está llevando a cabo las administraciones públicas de los países receptores. La coordinación de los distintos proyectos conlleva una mayor fuerza para lograr los objetivos planteados. Por ello, también es importante que parte de la ayuda sirva para respaldar a los organismos oficiales cuya intervención en el desarrollo podrá mantenerse durante el tiempo y realizarse a través de fuerzas locales. Ayudar a los estamentos públicos para que estos tengan suficientes recursos para articular políticas de desarrollo es muy importante. En la medida en la que sean estos y no las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) las que realizan esta clase de acciones, el Estado va a incrementar el aprecio que recibe por parte de la población beneficiada y va a ser utilizado un mayor número de recursos locales, lo que tiene evidentes beneficios para el desarrollo de la zona beneficiada.

3.4 Efectos multiplicadores de la ayuda al desarrollo

Una última cuestión importante a la hora de mejorar los beneficios derivados de la ayuda al desarrollo es estudiar los efectos multiplicadores de la ayuda en el área en la que esta se recibe, esto es, la totalidad de efectos sobre el crecimiento económico que tiene esta ayuda. El hecho de plantearse este tema deriva de que, con frecuencia, gran parte de los fondos de la ayuda son gastados en lugares distintos a la zona receptora de modo que, aunque se cumplen los objetivos marcados en el proyecto para el que va destinado, la cuantía

utilizada no logra generar movimiento y actividad económica en este área sino en otras más ricas del mismo país o de la nación donante. Sirva como ejemplo un proyecto que intente proveer de una bomba de agua a un poblado del África subsahariana. Si la ONG contrata a una empresa española para que ejecute los trabajos, se cumple con el objetivo final y el poblado obtiene su fuente, se logran también unas facturas correctas que justifican el gasto a los donantes y es posible que se haya conseguido la manera más barata para lograr la bomba y el mecanismo menos complicado para la ONG que lleva a cabo el proyecto. Desde este punto de vista no hay nada que objetar al modo utilizado para llevar adelante esta actuación de desarrollo. Sin embargo esta manera de actuar no tiene en cuenta dos cuestiones importantes a la hora de plantear el desarrollo de los beneficiarios a medio y largo plazo. La primera tiene que ver con qué pasará el día que la bomba se estropee: ¿Podrá ir la empresa española a repararla? ¿Existirá alguna empresa en el país que pueda realizar este trabajo? ¿Tendrá la comunidad beneficiada los suficientes fondos como para afrontar el coste de la reparación? La segunda entronca directamente con el tema de este epígrafe: el dinero de la ayuda se ha gastado en su práctica totalidad en el país de origen. Esto significa que los efectos positivos que podría tener esta inversión sobre la zona se pierden y se quedan en España. Estas pérdidas no solamente se circunscriben a que este dinero no incrementa el PIB del país sino el nuestro, sino también a las posibles compras que se hubiesen derivado de ellas (las adquisiciones de los asalariados, los suministros necesarios para fabricar la bomba, etc.). Es decir, un movimiento económico que acaba generando riqueza en el país de origen. Esto es lo que se denomina el efecto multiplicador. Las causas para que la ONG haya actuado así pueden ser tres principalmente: la imposibilidad de hacerlo de otra manera (en ocasiones debido a la urgencia de la acción), la falta de concienciación en este tema (porque se desconocen o se desprecian los posibles efectos positivos que tendría realizar el pozo utilizando recursos locales), o las exigencias de los donantes son tales que impiden aprovisionarse de lo necesario en la zona beneficiada.

Los proyectos de desarrollo en el África subsahariana deberían plantearse un aumento del porcentaje de la utilización de recursos

locales para promover la actividad económica en el lugar que recibe la ayuda. Esta opción debería establecerse como prioritaria a pesar de que esto supusiese retrasar la ejecución de las acciones previstas o un encarecimiento de las mismas. Las consecuencias positivas de esta opción no solo se verían en la creación de movimientos económicos en el área, sino en la sostenibilidad de las acciones, en el caso de que en un futuro hubiese que reparar o reponer alguna de las infraestructuras que se hubiesen construido (si éste es el caso).

4. LOS DESAFÍOS PARA LOS PAÍSES RECEPTORES DE LAS AYUDAS

Hasta este momento se han descrito aquellos desafíos que afrontan sobre todo las naciones más ricas y las organizaciones que desde allí o desde países de desarrollo medio intentan colaborar en la promoción del desarrollo humano de las regiones menos desarrolladas. No hemos descrito, por tanto, los desafíos que tienen que afrontar los países receptores de estas ayudas para colaborar con su aportación a promover un entorno que facilite el desarrollo de sus ciudadanos. Sin unas condiciones propicias para que los esfuerzos de los habitantes de una nación se encaminen conjuntamente hacia su desarrollo, va a ser difícil alcanzar un crecimiento económico adecuado, una mejora de los sistemas educativos y sanitarios, una recaudación mayor del sector público que le permita afrontar nuevas inversiones básicas para la mejora de la población, un aumento de las exportaciones, etc.

4.1 *La mejora de la gobernanza*

Tal vez el desafío más grande que tienen los países del África subsahariana es la mejora de la gobernanza. Esto es, crear un escenario de confianza en las instituciones nacionales y en los ámbitos político, económico y de seguridad ciudadana (World Bank, 2002). Es difícil que alguna persona se plantee montar un pequeño negocio si la inseguridad económica es tal que estima que no va a tener los

suficientes clientes como para sacar un beneficio estable, o si para poder desarrollarlo tiene que pagar sobornos a los políticos locales, está expuesto a que un cambio de gobierno le impida seguir realizando su actividad, o si los robos son tan comunes que el gasto en seguridad que tendría que afrontar para el negocio es mayor que los beneficios que espera obtener. Sin la confianza y la seguridad que pueden ofrecer unas instituciones fuertes y coherentes, difícilmente puede haber un desarrollo de actividades económicas que permitan un crecimiento y desarrollo económico que tenga como consecuencia una mejora de las condiciones de vida de la población.

Junto a esto cabe reseñar que con demasiada frecuencia, la mejor manera de tener unos elevados ingresos en muchos de estos países es a través de empleos en el sector público ligados al poder político del momento. También sucede con frecuencia que los puestos de trabajo más codiciados son aquellos que ofrecen las ONGs extranjeras, ya que en ellos se consiguen unos ingresos superiores a los que podría alcanzar en el caso de que intentase cualquier opción por su propia cuenta o de que trabajase para una empresa local. Esto produce que las personas cualificadas que se mantienen en los países del África subsahariana difícilmente opten por desarrollar sus propios negocios o por ser contratados por empresas locales. Su opción suele ser o bien ligarse al sector público, o bien emplearse para ONGs o empresas extranjeras cuyos salarios son superiores. Esta falta de incentivos para una iniciativa privada que podría generar actividades económicas positivas para el desarrollo económico de los países del África subsahariana, debería compensarse a través de políticas que incentivasen esta clase de inversión y de mejorar las instituciones públicas para evitar que éstas fuesen vistas como el único camino para encontrar una buena fuente de ingresos.

No es éste el único efecto positivo que tendría la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas. El segundo es la posibilidad de incrementar la recaudación fiscal. En la medida que la población vea que el Estado tiene una utilidad para sus vidas, estará más dispuesta a pagar impuestos que si la eficacia de la acción del Estado es menor. Pocas personas se sienten impelidas a pagar sus impuestos si no perciben los beneficios que éstos le pueden generar.

Por ello, ante un estado corrupto o cuyas actuaciones no resulten beneficiosas para los obligados a pagar, eludir los impuestos o las obligaciones que impone el Estado va a ser legitimado por una población que practicará la economía informal sin que esto les suponga ningún dilema ético (Zulu, 1991). Si por el contrario el Estado puede garantizar estabilidad económica y política, seguridad ciudadana y algunos servicios preferenciales (como salud y educación) eludir los impuestos se convierte en una opción éticamente incorrecta y socialmente reprobable y la población no tendrá problema en asumir la carga de impuestos que le corresponde si esta no es exageradamente elevada o injusta.

4.2 Las condiciones de vida de los trabajadores cualificados

Muy ligada al anterior problema es la cuestión de los bajos salarios que perciben y las condiciones de vida que tienen los trabajadores cualificados en sus países de origen. Esta realidad hace que estos emigren en busca de mayor bienestar y de mejores condiciones laborales. Esto no solamente sucede a nivel internacional produciéndose lo que se ha venido a denominar fuga de cerebros (Özden y Schiff, 2006), sino que también sucede en el interior de un país desde las zonas rurales a las zonas urbanas, es decir, desde las áreas más pobres a las más ricas (Lluch Frechina y Alamá Sabater, 2006). Este fenómeno resulta especialmente problemático cuando se da en sectores como la educación y la salud de los que depende gran parte del desarrollo humano de las zonas más pobres. El hecho de que no puedan mantener a los profesionales durante mucho tiempo y que los mejores intenten ir hacia otros lugares repercute en la falta de continuidad de los proyectos educativos y sanitarios y en la falta de calidad de los mismos. Los gobiernos de estos países deberían, por tanto, priorizar el gasto en los profesionales de estos campos para garantizar una calidad mínima de estos servicios públicos. Ello permitiría no solo mejorar los niveles de desarrollo humano de estas regiones, sino también colaboraría en la promoción del desarrollo económico de las mismas (PNUD 1996). Es evidente que sin una mayor recaudación

será difícil pagar correctamente a estas personas, pero como ya se ha comentado en el apartado anterior, solo si la población percibe la utilidad del Estado, estará dispuesta a pagar una parte de sus ingresos en forma de impuestos.

4.3 Las infraestructuras

El problema de las infraestructuras es tan obvio que se tiende a olvidar o a omitir pensando que se va a dar por supuesto en cualquier caso. Y es que, aunque las infraestructuras no lo son todo en el desarrollo y pueden quedarse incompletas en algunos casos, sí que es verdad que sin ellas difícilmente es posible un desarrollo armonizado. Carreteras que no son tales y se vuelven impracticables en época de lluvias, electricidad que no llega y cuando lo hace aparece y desaparece de manera intermitente, agua potable y canalización de las aguas residuales inexistente, etc. Todo ello no hace sino impedir un desarrollo equilibrado de actividades económicas en las zonas que experimentan estas carencias. Por ello, los países menos desarrollados deben hacer un esfuerzo ímprobo para mejorar esas infraestructuras que no siendo la única condición de desarrollo, sí que aparecen como imprescindibles para determinados aspectos de la creación de riqueza.

4.4 Los lazos comerciales con los países del entorno

Por último se destacan las grandes trabas al comercio internacional que ponen los propios países en desarrollo para intentar proteger su agricultura de la competencia de otros. “Los países en desarrollo alcanzan fuertes obstáculos al comercio entre ellos mismos y de hecho, los aranceles que aplican a las importaciones recíprocas son incluso más altos que aquellos que imponen los países desarrollados” (PNUD, 2005: 144). Se da entonces una situación asimétrica con respecto a las importaciones según el lugar del que provienen, estando más liberalizados aquellos bienes cuyo origen es una nación rica o al

menos diferente a la del país menos desarrollado, mientras que los que provienen de naciones similares cuentan con barreras difíciles de franquear. La consecuencia principal de esta actitud contraria al libre comercio de los productos autóctonos es que impide la existencia de mercados regionales de esta clase de bienes desmotivando la inversión en explotaciones que puedan aprovechar las economías a escala que podrían proporcionar estos. Este es el camino contrario al que siguen la mayoría de países desarrollados que se unen en asociaciones regionales que fomentan el comercio común para lograr mayores cuotas de prosperidad. Las naciones de alrededor no deberían verse como competidores comerciales sino como posibles socios con los que es bueno establecer acuerdos que permitan áreas en las que el comercio pueda fluir libremente y en las que sus empresas puedan aprovechar economías a escala y el comercio que se da entre áreas de demandas coincidentes.

5. CONCLUSIONES

La situación de África no es la deseable. Sus indicadores nos muestran un subcontinente que se encuentra a la cola del desarrollo en la mayoría de los aspectos y muchos de sus habitantes viven en una situación peor que la que teníamos en Europa hace tres siglos. Lamentarse, sin embargo, no sirve de nada. Mirar el pasado para buscar las causas, si no es con el ánimo de encontrar la mejor respuesta a los desafíos del futuro, tampoco. Tenemos mucha experiencia acumulada sobre desarrollo económico en muchos países que hemos superado situaciones parecidas a las que experimenta esta región en estos momentos. Por ello podemos responder a los desafíos que se nos plantean con una líneas directrices que estén directamente encaminadas a mejorar la situación de este área. No podemos esperar que medidas que buscan otros objetivos logren este fin sin pretenderlo, por ello la cuestión esencial que se plantea es la priorización de este objetivo. Si el enfoque de la privación que propugna el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se generalizase, los últimos serían nuestra prioridad y nadie hablaría de progreso mundial sin que

estos países realmente mejorasen sus resultados. Por ello, mejorar la situación del África subsahariana es el fin que debería marcar el camino a seguir.

Los desafíos que planea la situación son tan grande que necesitan del concurso de los tres agentes que hemos nombrado con anterioridad, los gobiernos de los países más afortunados, los de las naciones más pobres y la sociedad civil a través, sobre todo, de sus organizaciones para el desarrollo. Los tres tienen que actuar al mismo tiempo, no es posible establecer jerarquías, sus acciones tienen que darse en paralelo para que los frutos sean los mayores posibles. La coherencia de las políticas nacionales con las actuaciones en materia de cooperación al desarrollo, así como los avances que realicen los distintos países menos desarrollados que sirvan para aprovechar mejor la ayuda internacional, resultan esenciales para avanzar en la dirección adecuada. Todos los agentes deben, pues, asumir su propia responsabilidad y avanzar hacia el fin deseado sin esperar que el otro sea el primero en hacerlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, J. A y Sanahuja, J. A. (2006): "Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo", en *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- Daly, H. E y Cobb, J. B. (1989): *For the Common Good, Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Beacon Press, Boston.
- Elkan, W. (1995): *An Introduction to Development Economics*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London.
- García, C. (2006): "Cómo hacer para que la inversión directa contribuya al cumplimiento de los objetivos del milenio", en *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Editorial Ariel-Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Desarrollo, Barcelona, pp. 173-220.
- Intermón Oxfam (1994): *La Realidad de la ayuda*. Intermón Oxfam, Barcelona.

- Kreisler, I. (2006): "Plan África. ¿Desarrollo en África?", en *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Intermón Oxfam, Barcelona.
- Lluch Frechina, E. (2007): "Causas y desafíos del desarrollo", en: *Los Nuevos Escenarios del Desarrollo Humano. Un proyecto global. En el 40 aniversario de Populorum Progressio y en el 20 de Sollicitudo Rei Socialis*, Instituto Social León XIII Fundación Pablo VI, Madrid, pp. 55-71.
- Lluch Frechina, E. y Alamá Sabater, L. (eds.), (2006): *Las condiciones de vida en la cuenca del río Zambeze*, Ed. Cáritas Española, Madrid.
- Max-Neef, M. (1995): "Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis", *Ecological Economics*, vol. 15, noviembre, pp: 115-118.
- Naciones Unidas (2007): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2007*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Oliví, A. y Sorroza, A. (2006): "Coherencia de políticas para el desarrollo: aspectos conceptuales", en *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*, Editorial Ariel-Real Instituto el Cano de Estudios Internacionales y Desarrollo, Barcelona, pp.17-46.
- Özden, Ç. y Schiff, M. (eds.), (2006): *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, The World Bank and Palgrave Mcmillan, Washington.
- PNUD (1996): *Informe sobre el desarrollo humano 1996*, Mundi Prensa Libros S.A., Madrid.
- PNUD (2003): *Informe sobre el desarrollo humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Mundi Prensa Libros S.A., Madrid.
- PNUD (2005): *Informe sobre el desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada, ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Mundi Prensa Libros S.A., Madrid.
- PNUD (2007): *Informe sobre el desarrollo humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*, Mundi Prensa Libros S.A., Madrid.

- Rajan, R.G. y Subramanian, A. (2005): "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?", *IMF Working Paper WP/05/127*, International Monetary Fund.
- Sundberg M. y Gelb, A. (2006): "Uso eficaz de la ayuda", *Finanzas & Desarrollo*, diciembre, pp. 14-17.
- The Economist (2007): *El Mundo en cifras. Edición 2008*, Link Ideas S. L., Majadahonda.
- World Bank (2002): *World Development Report 2002, Building Institutions for Markets*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank-Oxford University Press, Washington.
- World Bank (2007): *World Development Report 2008, Agriculture for Development*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington.
- Zulu, P. (1991): "Legitimizing the culture of survival", en Preston-White, E. y Rogerson, C. (eds.), *South Africa's Informal Economy*, Oxford University Press, Cape Town, pp. 115-123.