

¿Qué hay detrás del milagro africano?: implicaciones para la cooperación europea

Nicolás Lippolis | Investigador, Centre for the Study of African Economies, Blavatnik School of Government, Universidad de Oxford | @nicolaslippolis 

Tema

El desempeño de las economías africanas tras el fin del boom de las materias primas ha estado marcado por una creciente heterogeneidad. La cooperación de la UE debe adaptarse a las nuevas realidades vigentes en el continente. Sobre todo, debe reconocer la especificidad de las condiciones políticas en cada país, y actuar en consecuencia.

Resumen

En los años 2000 la mayoría de las economías africanas lograron recuperarse de la profunda crisis de los 80 y 90, impulsadas por mejoras en sus políticas internas y unas condiciones económicas globales más favorables. A pesar de un movimiento gradual hacia un ambiente político más democrático, la calidad institucional no ha acompañado al crecimiento económico, e incluso se han visto algunos retrocesos, especialmente entre los países dependientes de los recursos naturales. Tras la moderación de precios de las materias primas ocurrida en 2013, las trayectorias económicas se han diferenciado. Mientras que la mayoría de los exportadores de petróleo han entrado en crisis y otros países dependientes de los recursos naturales han tenido un desempeño variado, un tercer grupo sigue creciendo a un ritmo elevado. No obstante, con la excepción de un pequeño número de “Estados desarrollistas”, las condiciones políticas en el continente todavía no favorecen un crecimiento basado en ganancias de productividad.

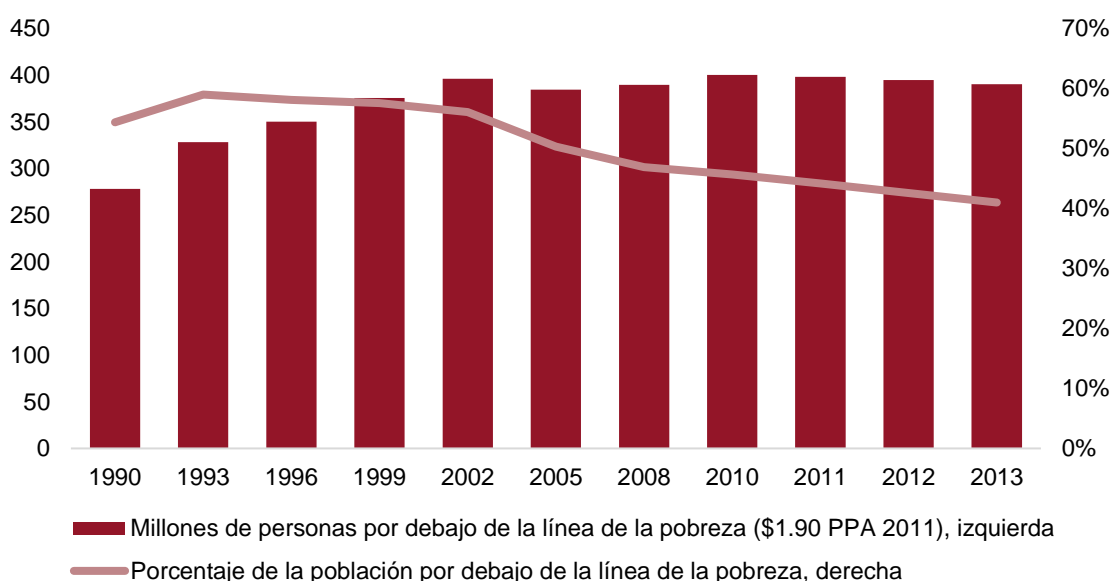
Europa ha sido tradicionalmente el actor externo con la presencia más significativa en África, y, como tal, tiene la capacidad de ayudar con la transformación económica del continente. Sin embargo, tanto la importancia como la efectividad de esta relación han decaído a lo largo de los años. Actualmente, la política europea hacia África persiste en su adhesión a modelos anticuados y en priorizar sus necesidades por encima de las aspiraciones de los líderes africanos. Además, la cooperación europea para el desarrollo sigue partiendo del postulado de que las elites de los países receptores tienen un interés sincero en el desarrollo, e ignora sus incentivos políticos. Si pretende tener un impacto positivo en África, la UE debe empezar a incorporar estas variables a sus operaciones. Para tal fin, tendrá que superar la incoherencia causada por la variedad de incentivos institucionales en el seno de las instituciones europeas.

Análisis

El “milagro africano”: afro-optimistas y afro-pesimistas

El cambio de trayectoria de las economías africanas en la década de los años 2000, sucediéndose a la debacle de los 80 y 90, renovó el optimismo de la comunidad internacional hacia el continente. Ya se ha tornado célebre el contraste entre la portada de una edición de *The Economist* en el año 2000, caracterizando a África como *The Hopeless Continent* (el continente sin esperanza), y la del año 2011, con el título *Africa Rising* (África ascendente), replicado por la revista *Time* en 2012.

Figura 1. Pobreza en términos relativos y absolutos en África

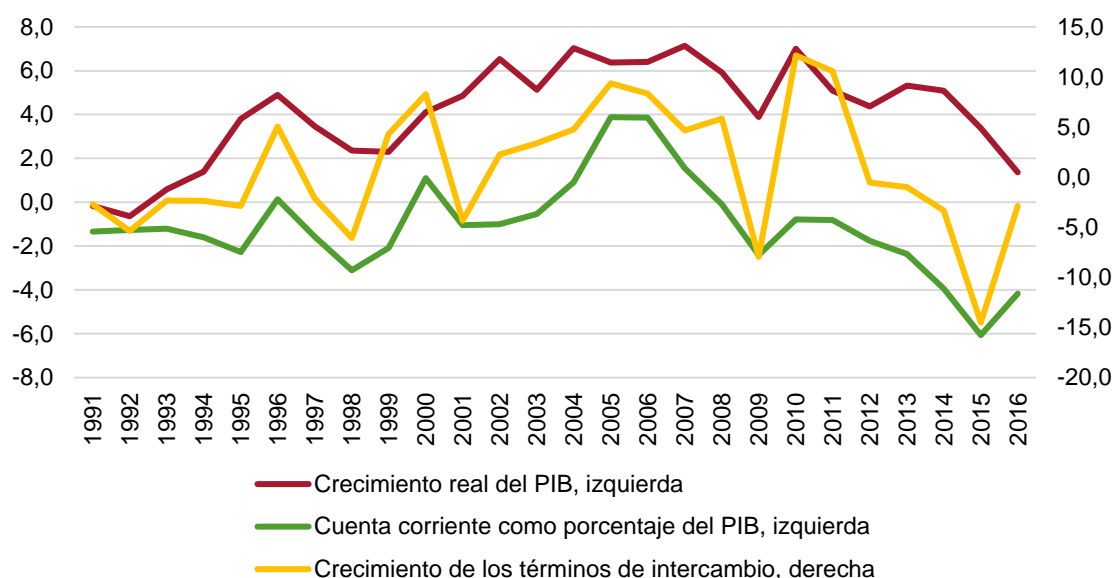


Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos World Development Indicators del Banco Mundial.

Detrás del entusiasmo por el potencial de la región se notaba, de hecho, una mejoría en los principales indicadores económicos, acompañada por una rápida urbanización y una fuerte expansión del mercado interno. Estos cambios llevaron a una marcada reducción de la pobreza en términos relativos, aunque no en términos absolutos, debido al alto crecimiento poblacional (Figura 1). Además, en ese período muchos gobiernos africanos emitieron eurobonos por primera vez, obteniendo una alta demanda, en especial por parte de inversores europeos y norteamericanos.¹ Sin embargo, muchos seguían opinando que el desempeño económico africano se debía únicamente al aumento de los precios de las materias primas generado por el vertiginoso crecimiento chino. De hecho, desde la caída de los precios globales de las materias primas en 2015 y el consecuente deterioro de los términos de intercambio de los países africanos, se puede observar una clara desaceleración en sus tasas de crecimiento (Figura 2).

¹ John Mbu (2016), “Why Eurobonds are an important source of finance for Africa”, *World Economic Forum*, 12/11/2016, <https://www.weforum.org/agenda/2016/02/overview-of-the-sub-saharan-african-eurobond-market/>.

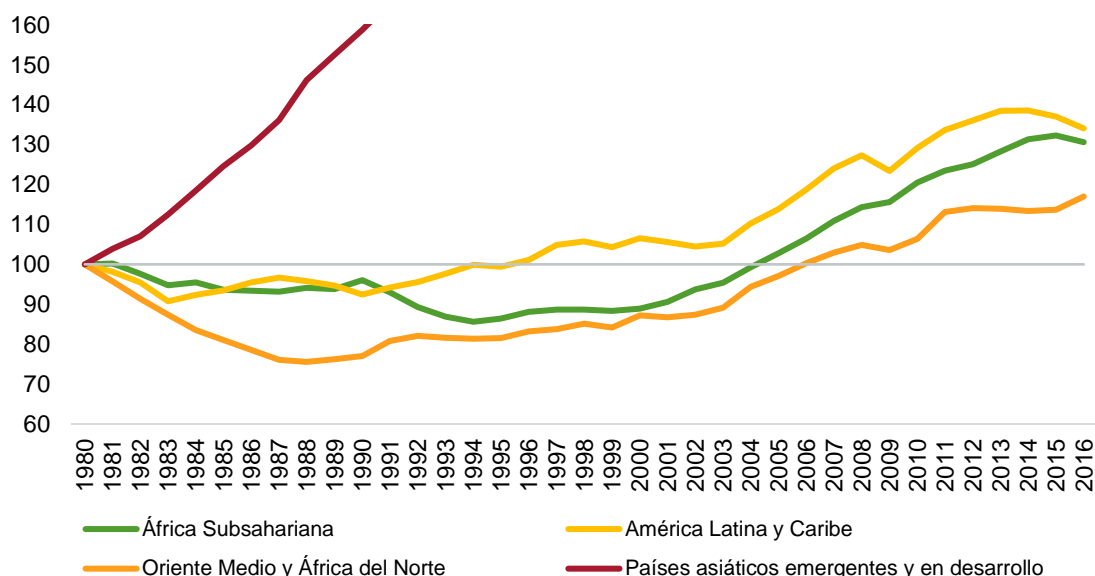
Figura 2. Covariación del PIB, la cuenta corriente y los términos de intercambio en África Subsahariana (%)



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos World Economic Outlook del FMI.

Si bien la contribución de la demanda de materias primas a la mejoría del desempeño económico del continente africano es innegable, atribuirlo únicamente a esto no sería apropiado. Los países africanos se beneficiaron en los años 2000 de una serie de políticas introducidas en las dos décadas precedentes como respuesta a una profunda crisis económica. Estas políticas, en gran medida impuestas por el Banco Mundial y el FMI por medio de programas de ajuste estructural, se centraban en corregir distorsiones económicas que supuestamente frenaban el desarrollo africano. Entre ellas podemos destacar la estabilización macroeconómica, el cese de la financiación de los bancos centrales a sus gobiernos, importantes ajustes fiscales y marcadas mejorías en el ambiente de negocios. Dichos cambios coincidieron con una mayor estabilidad política y una reducida incidencia de conflictos armados en el continente. Finalmente, hay que resaltar la importancia de programas como el *Heavily Indebted Poor Countries Initiative* (HIPC) y el *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), que, al perdonar las deudas externas de muchos países africanos, permitieron que se liberaran sus presupuestos para la inversión pública y los gastos sociales.

Figura 3. PIB *per cápita* en las diferentes regiones del mundo en desarrollo en relación a 1980 (2011 USD, PPA 1980=100)



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos World Economic Outlook del FMI.

Tales cambios se han mantenido en su mayoría hasta el presente, impidiendo una mayor deceleración como consecuencia del deterioro de los términos de intercambio. No obstante, es importante no sobreestimar la magnitud de la aceleración económica de los últimos 15 años. Aunque es verdad que el período desde el comienzo del nuevo milenio ha estado marcado por un crecimiento más elevado, en los primeros años este crecimiento apenas sirvió para recuperar el terreno perdido en las dos décadas precedentes. En la Figura 3 se puede ver que África no recuperó su nivel real de ingresos *per cápita* de 1980 hasta 2005. Además, es importante destacar la dudosa fiabilidad de los datos macroeconómicos africanos, como consecuencia de la escasez de fondos destinados a las oficinas estadísticas y de las dificultades para recoger datos en economías predominantemente informales y agrícolas.²

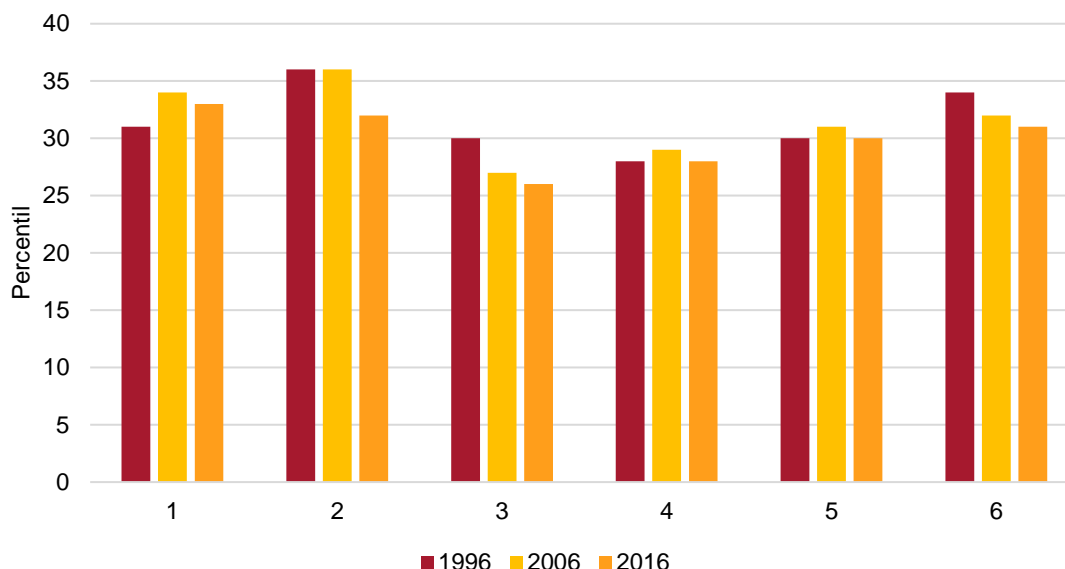
El marco institucional

Dado el notable crecimiento económico observado en África durante el *boom* de las materias primas, y la década de reformas y democratización que lo precedió, sería natural esperar una mejoría en los indicadores de desarrollo institucional en el continente. Sin embargo, esa no es la imagen que nos transmite la Figura 4, donde se ve que la mayoría de los indicadores de gobernanza se han mantenido estables o se han deteriorado en los últimos 20 años. La única excepción es la categoría *voice and accountability*, que se puede interpretar como un indicador de la medida en la que el gobierno responde a las demandas de la población. Es interesante señalar que, para todos los indicadores, los valores en 2006 son más altos que en 2016, lo que podría sugerir que la calidad institucional también acompañó las oscilaciones del precio de las materias primas. Teniendo en cuenta que el banco de datos está compuesto por 214

² Morten Jerven (2013), *Poor Numbers*, Cornell University Press, Ithaca.

países, de los cuales 48 están en África Subsahariana, la posición mínima a la que podría llegar el *ranking* medio de la región es el percentil 22. La Figura 4 muestra que, para la mayoría de los indicadores, África Subsahariana se encuentra cerca del percentil 30, llegando al percentil 26 en lo que se refiere a la eficacia gubernamental, lo que implica que los países del continente están cada vez más aglomerados en la parte inferior del *ranking*.

Figura 4. Posición media de África Subsahariana en los indicadores globales de gobernanza

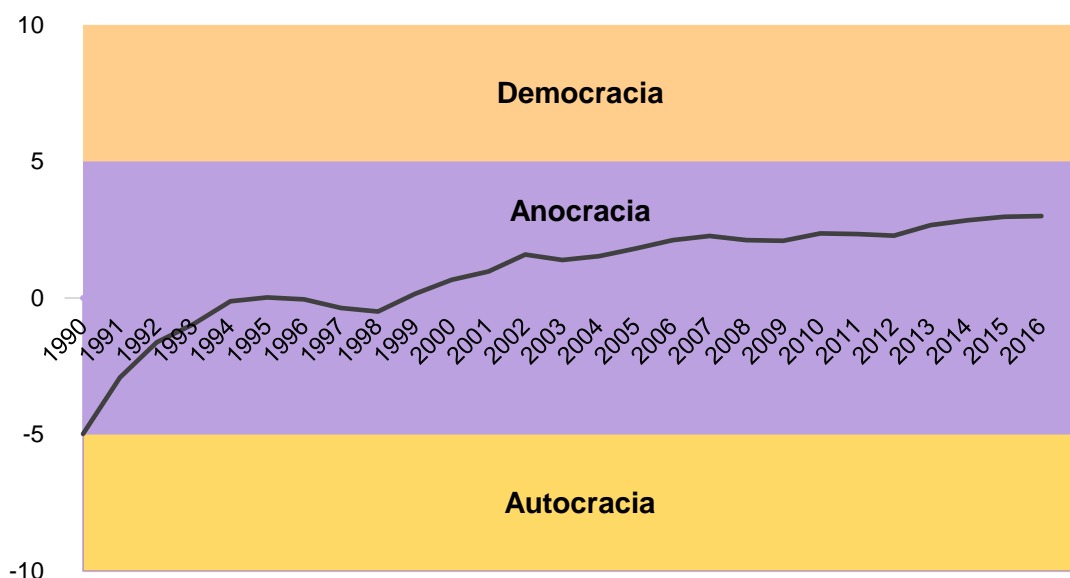


Áreas: 1. *voice and accountability*; 2. estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; 3. eficacia gubernamental; 4. calidad regulatoria; 5. imperio de la ley; y 6. control de la corrupción.

Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial.

Hay que interpretar este tipo de indicador con un cierto escepticismo, dada la dificultad de medir variables políticas con indicadores numéricos, su subjetividad inherente y el hecho de que los indicadores globales de gobernanza midan la posición relativa de los países africanos, por lo que es posible que simplemente hayan mejorado menos que los demás países. Dependiendo del indicador, y de la variable institucional que nos interese, podemos observar trayectorias distintas. Por ejemplo, el índice Polity (Figura 5) muestra una mejoría gradual en la calidad media de la democracia en el continente africano, mientras que según el índice CPIA del Banco Mundial la calidad de la administración pública y de las instituciones se ha deteriorado entre 2005 y 2016. Por tanto, aun teniendo en cuenta las imperfecciones de indicadores numéricos de desempeño institucional, las evidencias no nos permiten hablar de un crecimiento económico movido por el fortalecimiento de las instituciones, sino de un crecimiento que ha ocurrido *a pesar* de la persistencia de marcos institucionales muy débiles.

Figura 5. Puntuación media de África Subsahariana en el índice Polity de calidad democrática



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos Polity IV del Center for Systemic Peace.

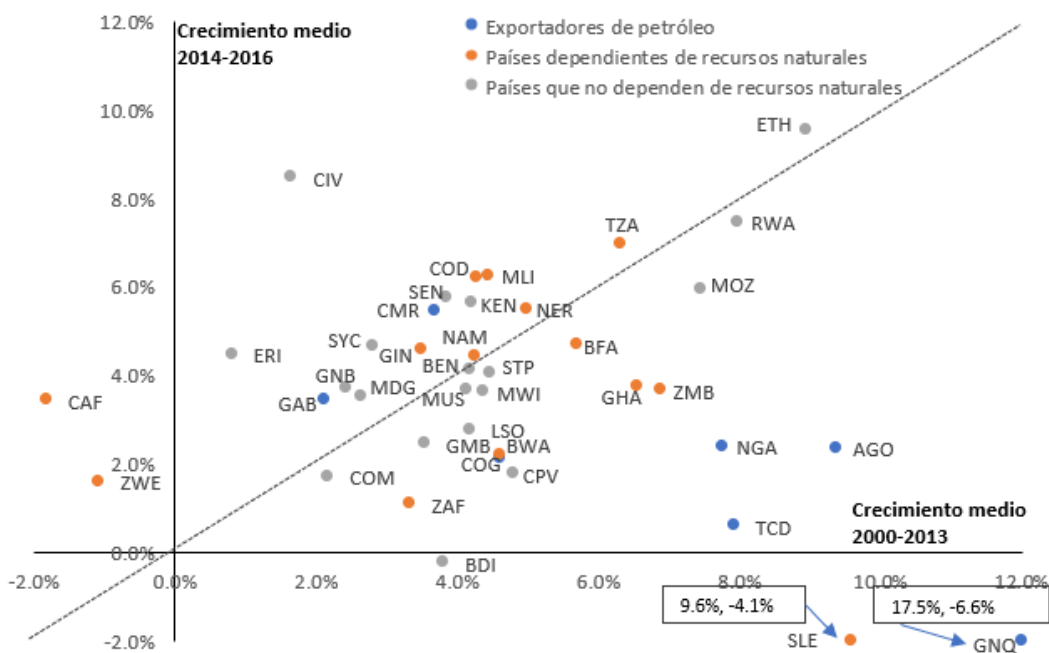
Diferenciando las economías africanas

A partir de 2013, con la moderación en los precios de las materias primas, y principalmente desde la caída del precio del petróleo en 2015, se ha podido empezar a discernir con mayor claridad la solidez del “milagro africano”. El crecimiento de la economía del continente bajó de un 5,1% en 2014 a un 3,4% en 2015 y a un 1,4% en 2016. El FMI estima que este año el crecimiento alcanzará el 2,6%, pero aun así se quedaría por debajo del promedio mundial del 3,6%, así como del 4,6% previsto para mercados emergentes y países en desarrollo. El Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo prevén números similares. Teniendo en cuenta el 2,7% de crecimiento poblacional previsto por la ONU en 2017, esto implicaría un estancamiento del ingreso *per cápita*. Otros indicadores económicos han seguido la misma tendencia: la cuenta corriente se ha deteriorado, las monedas se han desvalorizado, los *spreads* han aumentado y el déficit fiscal se ha ampliado. Aunque estos movimientos hayan sido más acentuados en 2015, y que en 2016 y 2017 se haya notado una recuperación, todavía estamos lejos de lo que se vivió durante el *boom* de las materias primas.

A pesar de la facilidad con que el milagro económico africano parece haber acabado, los números agregados esconden la creciente diversidad del continente, pues se ven muy influidos por el desempeño de las tres economías más importantes: Sudáfrica, Nigeria y Angola. Estas economías no son para nada representativas del continente tomado en su conjunto; por ejemplo, Sudáfrica es la principal economía africana, una de las pocas que ha alcanzado un nivel de renta medio, y tiene la estructura industrial más diversificada del continente. En los últimos años, se ha visto marcada por un crecimiento estancado, altas tasas de desempleo, desindustrialización, presiones inflacionarias y en la balanza de pagos, y la permanencia del legado de alta desigualdad dejado por el *apartheid*.

La situación es muy distinta en las otras dos grandes economías africanas. Nigeria y Angola son los mayores productores africanos de petróleo, que constituye casi la totalidad de sus exportaciones, por lo que naturalmente se han visto más afectados por la caída brusca de su precio. En ambos países, el deterioro macroeconómico ha sido peor que la media africana, sobre todo con respecto al crecimiento (las dos economías se redujeron en 2016), el cambio en la cuenta corriente (que hasta 2013 mostraba un elevado superávit), presiones cambiarias y el aumento de la inflación. En un esfuerzo por preservar el valor de sus monedas, sus gobiernos impusieron restricciones en el mercado de divisas, que han llevado a un aumento del *spread* con el mercado paralelo, y que han sido duramente criticadas por la comunidad internacional por perjudicar la actividad económica local. Sin embargo, se prevé que las dos economías vuelvan a crecer este año, aunque a tasas inferiores a las observadas durante el *boom* de las materias primas.³ La situación es parecida entre otros exportadores de petróleo (Figura 4).

Figura 6. Comparación del crecimiento durante y después del *boom* de las materias primas



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos World Economic Outlook del FMI.

La distinción que se hace aquí entre países exportadores de petróleo y el resto de los países africanos ilustra la importancia de una diferenciación basada en el tipo de inserción en la economía internacional. Los análisis del panorama económico en el continente africano suelen diferenciar entre los exportadores de petróleo, otros países dependientes de los recursos naturales y países que no dependen de ellos. La Figura 4 presenta una comparación de las tasas medias de crecimiento durante y después del *boom* de las materias primas. La mayoría de los países se encuentra aglomerada en el

³ El FMI prevé que en 2017 Nigeria crecerá un 0,8% y que Angola crecerá un 1,5%, mientras que según el Banco Mundial el crecimiento será del 1,2% en ambas economías.

centro del gráfico, pero los exportadores de petróleo se destacan en la parte inferior derecha por la acentuada caída de sus tasas de crecimiento tras el fin del *boom*. En las esquinas del gráfico destacan la República Centrafricana, Zimbabue y Sierra Leona, países que han sufrido graves convulsiones internas. Finalmente, en la parte superior derecha se encuentran países que han conseguido mantener su buen desempeño económico, destacando Etiopía, Ruanda y Tanzania, así como Costa de Marfil, cuyo crecimiento parece haberse acelerado tras el cese de su conflicto interno. Mozambique también sobresale, aunque su éxito en los próximos años parece dudoso por la gravedad del escándalo de ocultación de la deuda del gobierno y el retorno de enfrentamientos armados.⁴

Los modelos de crecimiento

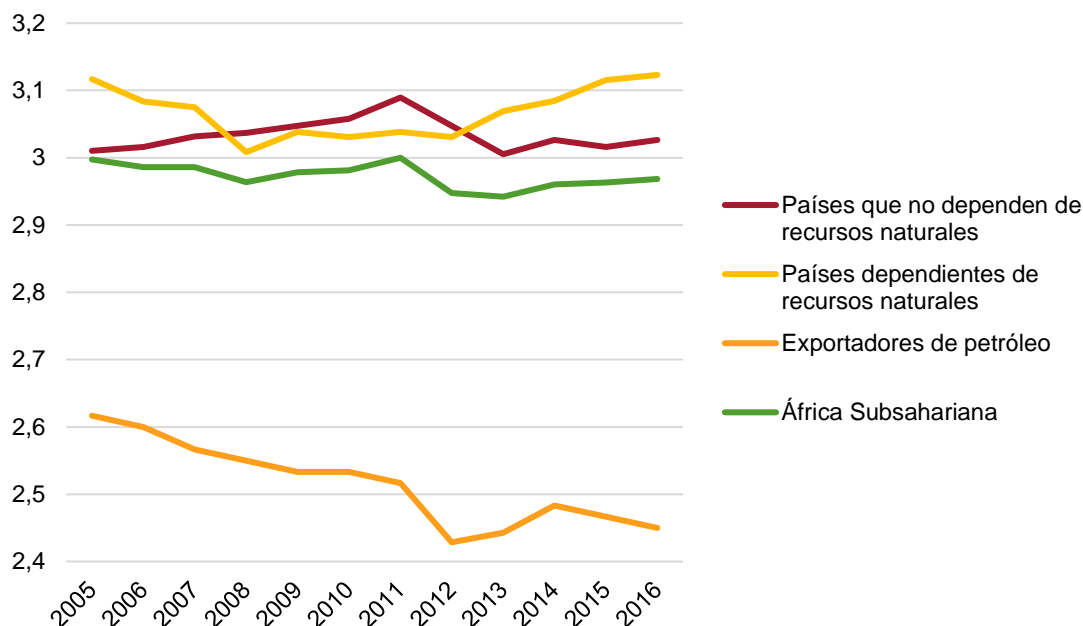
Para entender a fondo los impulsores del crecimiento africano reciente, el potencial de la región a medio y largo plazo, y discernir un posible papel para la AOD, es necesario entender los diferentes “modelos de crecimiento” vigentes en África actualmente. Con este término nos referimos a una visión unificada de los procesos económicos que mueven el crecimiento de un país. A su vez, la valoración de las potencialidades de la región también requiere la comprensión de la relación entre la economía y el plano político. Por lo tanto, incluimos algunas características políticas en nuestro breve panorama del escenario económico africano, donde clasificamos los países según su inserción en la economía internacional. Al abstraer las características de cada país para separarlos en grupos, nos arriesgamos a ignorar especificidades importantes; no obstante, de esta manera se hace posible navegar la geografía de una región muy variada y poco conocida en España.

El primer modelo de desarrollo a destacar es el modelo petro-exportador de Nigeria, Angola y países del CEMAC como Gabón, Congo-Brazzaville y Guinea Ecuatorial. A pesar de las diferencias entre ellos, todos poseen una economía política basada en la distribución de rentas del petróleo. Por lo tanto, se caracterizan por elevados niveles de corrupción, incluso para parámetros africanos, y sus gobiernos carecen de incentivos para diversificar la economía y proveer bienes públicos para la población.⁵ En la Figura 7, vemos que, en términos de gestión pública y calidad institucional, estos países están lejos de ser los peores de África, aunque Gabón y Guinea Ecuatorial estén entre los países con la renta *per cápita* más alta del continente.

⁴ Joseph Cotterill (2017), “State loans at heart of Mozambique debt scandal”, *Financial Times*, 25/VI/2017, <https://www.ft.com/content/805d2b58-59a2-11e7-b553-e2df1b0c3220>.

⁵ Para un análisis clásico de los efectos políticos del petróleo, véase Terry Lynn Karl (1997), *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley. El caso africano se ilustra también en Ricardo Soares de Oliveira (2007), *Oil and Politics in the Gulf of Guinea*, Hurst, Londres.

Figura 7. Índice CPIA de calidad institucional y de la gestión pública



Fuente: elaboración propia con datos del banco de datos CPIA del Banco Mundial.

Sudáfrica constituye un caso aparte en lo que se refiere a modelos de desarrollo. Por detrás de su desempeño mediocre en los últimos años hay factores estructurales como un déficit educativo, problemas logísticos y de infraestructura, la mala gestión de empresas públicas, y aumentos salariales desproporcionados con una baja productividad. La inercia económica se debe en gran medida a un equilibrio político en el que grandes empresarios del sector minero, líderes sindicales y partes de la coalición gubernamental perpetúan un modelo económico intensivo en capital y privilegian a una minoría, sin generar el empleo que la población anhela.⁶ De hecho, recientemente se puede observar un notable deterioro institucional, con repetidos escándalos de corrupción que afectan al gobierno de Jacob Zuma y acusaciones de que el Estado ha sido “capturado” por intereses privados. Estas preocupaciones llevaron a las agencias de calificación crediticia Fitch y Standard and Poor’s a reducir en abril de 2017 la calificación de la deuda soberana sudafricana a un estatus “basura”.

Fuera de las tres principales economías del continente y de los petro-exportadores, hay una serie de países pequeños o con una geografía adversa, y otros más grandes que, pese a su potencial, tienen graves problemas de inestabilidad política. Este grupo de países está constituido o por Estados depredadores, donde los gobernantes buscan únicamente extraer recursos de su población para su beneficio personal, o Estados fallidos, donde no queda ni un resquicio de autoridad estatal sobre el territorio. En estos países, la cooperación internacional puede hacer muy poco en lo que a desarrollo

⁶ Véase el análisis de Haroon Borhat, Aalia Cassim y Alan Hirsch (2014), “Policy co-ordination and growth traps in a middle-income country setting: the case of South Africa”, *UNU-Wider Working Paper*, nº 2014/155.

(cont.)

económico se refiere, y el reto fundamental es el restablecimiento de la paz y de la autoridad estatal.⁷

Las trayectorias económicas más prometedoras del continente africano actualmente se encuentran en un grupo de países de África oriental y occidental como Etiopía, Ruanda, Tanzania, Costa de Marfil, Senegal, Kenia y Mali. El crecimiento de estos países se debe a una combinación de inversión pública, transferencias externas y ganancias de productividad en el sector agrícola, los cuales han fomentado el crecimiento del sector urbano de servicios.⁸ A pesar de las frecuentes referencias a “leones africanos”, este modelo de crecimiento es muy diferente del modelo asiático de exportación de bienes manufacturados. Se prevé que el grupo de países en rápido crecimiento siga esta misma trayectoria durante los próximos años, aunque hay algunas dudas sobre su sostenibilidad, dado que el modelo se caracteriza por rendimientos decrecientes. En algún momento, las ganancias de productividad gracias al cambio estructural se van a agotar y la productividad de los sectores urbanos tendrá que crecer.

Hay dudas sobre si la política e instituciones de esos países posibilitan intervenciones económicas más ambiciosas por parte de sus gobiernos. En ellos, como en la mayoría de los países del continente africano, la fragmentación del poder político, la debilidad de estructuras gubernamentales y las limitadas capacidades productivas de las empresas llevan a la prevalencia de una política clientelista, poco propicia para la elaboración de estrategias a largo plazo.⁹ Además, en democracias como Ghana y Kenia, el patrón de competencia política lleva a riesgos de irresponsabilidad fiscal, especialmente en el primero, que está sujeto a un programa del FMI. En los demás países de ese grupo también permanecen una serie de riesgos políticos, lo que en cierta forma es natural dado su bajo nivel de desarrollo. Un ejemplo reciente es la controversia en las elecciones presidenciales en Kenia.

Entre los países con una tasa más alta de crecimiento, Etiopía y Ruanda constituyen las únicas excepciones en lo que se refiere a sus equilibrios políticos. Ambos países son gobernados por regímenes autoritarios que buscan trascender divisiones étnicas internas y legitimarse a través del crecimiento económico. Sus aparatos estatales son relativamente eficaces, y responden a las prioridades desarrollistas de sus gobernantes; entre ellas, podemos destacar la ambición de fortalecer el aparato estatal.¹⁰ Además, su importancia geoestratégica, su eficacia militar y la percepción externa de que son serios con respecto al desarrollo les ha proporcionado abundantes recursos provenientes de

⁷ La reconstrucción de estados tras conflictos es otro campo fértil en el debate sobre la cooperación internacional, pero aquí estamos más interesados en la cooperación estrictamente en el campo económico.

⁸ Xenshin Diao, Margaret McMillan y Dani Rodrik (2017), “The recent growth boom in developing countries: a structural change perspective”, *NBER Working Paper*, nº 23132.

⁹ Para un análisis del papel de “equilibrios políticos” (*political settlements*) en la política industrial africana, véase Lindsay Whitfield, Ole Therkildsen, Lars Buur y Anne Mette Kjaer (2015), *The Politics of African Industrial Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.

¹⁰ Will Jones, Ricardo Soares de Oliveira y Harry Verhoeven (2013), “Africa’s Illiberal state-builders”, *Oxford Refugee Studies Centre Working Paper Series*, nº 89.

(cont.)

la cooperación externa,¹¹ llegando al 80% del presupuesto gubernamental en Ruanda. No obstante, a pesar de su éxito en canalizar recursos para aumentar la productividad agrícola y extender servicios a la población, la industrialización de ambos países ha sido limitada hasta el momento y persisten los riesgos provenientes de tensiones étnicas.

Este breve análisis de las perspectivas económicas en África nos demuestra que, tras el fin del *boom* de las materias primas, la región se ha caracterizado cada vez más por su heterogeneidad, la cual no se manifiesta sólo en el ámbito económico sino también en el ámbito político, con la coexistencia de varias formas de gobierno, incluyendo democracias más o menos consolidadas, dictaduras personalistas, gobiernos autoritarios desarrollistas y Estados fallidos. Esto subraya la necesidad de entender cada contexto específico, renunciando a la tentación de generalizar en un continente tan vasto y tan poco conocido en Occidente. De todos modos, no se pueden olvidar los retos compartidos por la mayoría de los países africanos, como la necesidad de expandir y mejorar sus sistemas de educación e infraestructura, fortalecer el sector privado, ampliar su capacidad recaudatoria y atenuar la vulnerabilidad a choques climáticos de economías todavía predominantemente agrícolas.

Implicaciones para la acción externa: el papel del análisis político en la AOD

Como hemos mencionado, el impacto de la AOD pasa por sus interacciones con el contexto político del país receptor. Frecuentemente, tal contexto no es propicio a la inversión en proyectos que promuevan el crecimiento económico o que sean benéficos para la población en general. Una intervención externa, aunque bien intencionada, no puede tener éxito si va en contra de los incentivos inherentes a las circunstancias políticas locales. En esos casos, es posible que los recursos de la cooperación sean usados para fines políticos, y que acaben beneficiando a elites con poco interés en el desarrollo económico. Además, la dependencia de recursos externos puede agravar la debilidad de los Estados africanos, puesto que reduce el imperativo de fortalecer las estructuras estatales a fin de ampliar su capacidad recaudatoria.¹²

En los últimos años, siguiendo el ejemplo del DFID británico, el Banco Mundial y algunas agencias de cooperación del norte de Europa han empezado a integrar el análisis político a sus operaciones.¹³ Este tipo de análisis puede prestarse a muchos propósitos, entre ellos la formulación de visiones estratégicas y la identificación de obstáculos a la implementación de proyectos. El análisis político también puede servir de punto de partida para una visión más dinámica, que plantee cambios económicos, sociales y políticos a largo plazo. Dada la interdependencia entre la política y la economía, tal visión debe basarse en el reconocimiento de que cada país seguirá un recorrido distinto

¹¹ Jonathan Fisher y David M. Anderson (2015), "Authoritarianism and the securitization of development in Africa", *International Affairs*, vol. 91, nº 1, pp. 131-151.

¹² Véase Todd Moss, Gunilla Pettersson Gilander y Nicolas Van de Walle (2006), "An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in Sub-Saharan Africa", *Center for Global Development Working Paper*, nº 74.

¹³ Para un relato sobre la experiencia del Banco Mundial en la aplicación de análisis políticos a programas de cooperación, véase Verena Fritz, Brian Levy y Rachel Ort (eds.) (2014), *Problem-Driven Political Economy Analysis: The World Bank's Experience*, Banco Mundial, Washington DC.

(cont.)

hacia el desarrollo, a la vez que busca identificar patrones comunes entre las trayectorias de diferentes países.¹⁴

A pesar del potencial del análisis político para la promoción de una agenda de desarrollo más eficaz, ha resultado difícil institucionalizarlo, debido a los incentivos burocráticos presentes en las agencias de cooperación.¹⁵ Además, es natural que los jefes de Estado en los países receptores no vean con buenos ojos la idea de que actores externos interfieran con los equilibrios políticos locales. Este tipo de interferencia tampoco auxilia países extranjeros que buscan ampliar su presencia política, diplomática o económica en el continente africano. Por ello, en la próxima sección, analizamos con más detalle los retos para la implantación de un marco de cooperación más eficaz en el seno de las instituciones europeas.

La relación UE-África

Como consecuencia de los lazos coloniales, Europa tiene una fuerte presencia en el continente africano. En lo que se refiere a la UE y a sus predecesores, la componente central de las relaciones con África desde 1975 son las instituciones del ACP (Estados de África, del Caribe y del Pacífico), que agrupan a países africanos y pequeños Estados insulares en desarrollo. En sus orígenes, el conjunto de instituciones que reunía la ACP y la UE tenía importantes funciones en el comercio, la cooperación para el desarrollo y la cooperación política. Sin embargo, la importancia y la efectividad de esta relación han decaído a lo largo de los años debido a cambios en la geopolítica global, la creciente regionalización de las relaciones internacionales, la heterogeneidad entre los países del ACP y la expansión de la UE.¹⁶ El acuerdo de Cotonou de 2000 buscó corregir algunos de estos problemas y adaptar la relación al siglo XXI, pero ha tenido poco éxito, sobre todo en lo que se refiere a la polémica sobre la ratificación de los EPA (Acuerdos de Cooperación Económica). Por tanto, se discute si tras el fin del acuerdo de Cotonou en 2020 será posible mantener la forma actual de cooperación ACP-UE.

A la vez, la relación directa entre la UE y la Unión Africana (UA) ha ganado una mayor preeminencia desde la divulgación de la *Joint Africa-EU Strategy* (JAES, Estrategia Conjunta África-UE) en 2007. La UE también ha promulgado otras iniciativas, como el *Emergency Trust Fund*, el *Africa Investment Facility*, el Plan de Inversión Externa y una serie de acuerdos sub-regionales. La multiplicidad de modalidades de relaciones UE-África resulta en una arquitectura compleja y poco coherente, donde se mezclan elementos de *realpolitik* y de cooperación para el desarrollo. Tal incoherencia deriva de la variación de los incentivos institucionales entre los diferentes órganos internos de la

¹⁴ Para un ejemplo de este tipo de estudio, véase Brian Levy (2014), *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*, Oxford University Press, Oxford.

¹⁵ Para un análisis de los obstáculos a la institucionalización de análisis políticos en agencias de desarrollo, véase Pablo Yanguas y David Hulme (2014), "Can aid bureaucracies think politically? The administrative challenges of political economy analysis (PEA) in DFID and the World Bank", *ESID Working Paper*, nº 33.

¹⁶ Véanse los análisis del European Center for Development Policy Management (ECPDM) "ACP-EU relations beyond 2020: engaging the future or perpetuating the past?" y "The future of ACP-EU relations: a political economy analysis".

(cont.)

UE.¹⁷ A esta confusión se añaden los intereses divergentes de los Estados miembros, especialmente entre las ex potencias coloniales y el resto de los países europeos.

Los problemas en el marco de las relaciones UE-África crean importantes obstáculos para la promoción e institucionalización de una política de cooperación más pragmática y consciente de los retos reales en los países receptores. Pese a las evidencias de que la forma actual de cooperación ha dado pocos resultados concretos, los líderes europeos siguen dando prioridad a cumbres formales donde proliferan declaraciones de buenas intenciones en detrimento de acciones más concretas para crear condiciones políticas favorables al desarrollo.¹⁸ Un ejemplo reciente es la idea alemana de ofrecer un “plan Marshall para África”,¹⁹ ignorando las evidencias de que es improbable que una simple inyección de dinero sea capaz de promover el desarrollo del continente (al contrario, sólo acentuaría la dependencia de recursos externos por parte de las elites africanas y reduciría sus incentivos para transformar la economía). Tales iniciativas responden más a imperativos mediáticos o de proyección de poder, y no evidencian un esfuerzo serio para entender los retos del desarrollo. Frecuentemente, también expresan preocupaciones de los países europeos con temas como democracia o derechos humanos y, contrariamente a las intenciones expresadas en las diferentes cumbres, no tienen en cuenta las preocupaciones primariamente económicas de los países africanos. Como consecuencia, se crea un clima de desconfianza entre las dos partes, se cierran las vías de diálogo y se abre espacio para actores del sur global como China, que dan un papel central a la autodeterminación en su política africana.

Conclusiones

Para aumentar la efectividad de su cooperación con África, es esencial que la UE reconozca la creciente heterogeneidad del continente y adapte sus políticas a las nuevas realidades emergentes. Estas políticas deben ser pautadas por un mayor realismo y el reconocimiento de los intereses que están en juego. Es especialmente importante abandonar una agenda de imposición de ideales normativos europeos en contextos donde las instituciones informales no los soportan, y pensar en estrategias a largo plazo para alcanzar estos ideales. La UE tiene un papel fundamental. Sin embargo, la importancia y la efectividad de esta relación han decaído a lo largo de los años en el futuro de África, pues es el actor externo con la mayor presencia en el continente y su principal donante para la cooperación internacional.

Los retos para el continente africano son muchos, pero desde el punto de vista del crecimiento económico, las prioridades varían según el modelo de crecimiento y el régimen político. Por ejemplo, en países exportadores de petróleo, los principales retos

¹⁷ Véase, por ejemplo, Maurizio Carbone (2011), “The European Union and China’s rise in Africa: Competing visions, external coherence and trilateral cooperation”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 29, nº 2.

¹⁸ Para un análisis más profundizado de este tema, véase Jean Bossuyt (2017), “Can EU-Africa relations be deepened? A perspective on power relations, interests and incentives”, *ECDPM Briefing Note*, nº 97.

¹⁹ Para más detalles, véanse <https://www.devex.com/news/germany-s-marshall-plan-with-africa-90152> y el acuerdo de colaboración entre el G20 y África presentado en la última cumbre del G20: https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-annex-partnership-africa-en.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

son la buena gestión de los recursos provenientes del petróleo y la diversificación de la economía. En Estados frágiles o afectados por conflictos, el objetivo clave es el restablecimiento de Estados viables. En los Estados con patrones de política clientelista –el caso modal en África Subsahariana– puede ser que las intervenciones más prometedoras sean las que consigan establecer “islas de excelencia”, sea en términos de industrias específicas o de entes burocráticos más eficaces. Finalmente, los marcos tradicionales de cooperación pueden ser más exitosos en los llamados “Estados desarrollistas”. En ellos, hay un interés real de los gobiernos en expandir la oferta de servicios públicos a la población, y es probable que los esfuerzos para aumentar la competitividad de la economía sean correspondidos por los gobiernos receptores, siempre que no reduzcan su control del poder. Estos son ejemplos del tipo de consideración que una política de cooperación puede hacer, pero es evidente que el análisis político de la cooperación debe usar un marco teórico más complejo.²⁰

Para mejorar la calidad de la cooperación europea, será necesario que se superen los problemas de acción colectiva inherentes a una institución compleja y fragmentada como la UE y se cree una arquitectura institucional que permita un análisis del desarrollo más realista. Actualmente, los incentivos políticos e institucionales no son propicios a tales innovaciones, y parece improbable que esta situación cambie radicalmente a corto o medio plazo.²¹ Sin embargo, la ausencia de incentivos no implica la imposibilidad del cambio; en estos casos, es necesario que “emprendedores políticos”²² tomen la iniciativa para reformar las instituciones. En Europa, el Reino Unido, los Países Bajos y las naciones nórdicas ya han reformulado sus políticas de cooperación para que se tenga en cuenta la complejidad del proceso de desarrollo. Si España pretendiera realmente convertirse en *policy maker* y no limitarse a ser *policy taker*, esta es una agenda a la que se podría comprometer, formando coaliciones con otros actores reformistas.

²⁰ Para estudios sobre la cooperación externa con un abordaje de los intereses políticos, véanse Pablo Yanguas (2014), “Leader, protester, enabler, spoiler: aid strategies and donor politics in institutional assistance”, *Development Policy Review*, vol. 32, nº 3, pp. 299-312; y Pablo Yanguas (2016), “The role and responsibility of foreign aid in recipient political settlements”, *ESID Working Paper*, nº 56.

²¹ Para un análisis más completo de las relaciones UE-África, véase Maurizio Carbone (2013) (ed.), *The European Union in Africa: Incoherent policies, asymmetric partnership, declining relevance?*, Manchester University Press, Manchester.

²² Dani Rodrik (2013), “The Tyranny of Political Economy”, *Project Syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-economists-killed-policy-analysis-by-dani-rodrik>.