

La despoltización de la pobreza

Firoze Manji

1998 marcó el cincuentenario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que surgió del triunfo sobre el genocidio en Europa. Irónicamente, este aniversario tuvo lugar al mismo tiempo que se daban a conocer las consecuencias del genocidio en África que, en nueve meses, se cobró la vida de más de un millón de hombres, mujeres y niños. Fue una tragedia dolorosa agravada por el fracaso de la comunidad internacional, que no tomó las medidas necesarias ni para prevenir el conflicto ni para hacer frente a sus consecuencias de un modo eficaz.

Al reflexionar sobre los logros de los últimos 50 años, muchos pueden pensar que la DUDH ofrece pocos motivos de celebración. Eso no quita que haya habido victorias durante este período. Pero, a pesar de ellas, las condiciones en las que viven las personas del Tercer Mundo siguen siendo desesperadas. Las mejoras sociales que obtuvieron al conseguir la independencia de los poderes coloniales se han deteriorado rápidamente, al tiempo que las economías de muchos países se colapsan bajo el peso combinado de la deuda y los programas de ajuste estructural. Entretanto, los ricos se vuelven más ricos y los pobres más pobres. Mientras que en 1960 los ingresos medios del quintil más rico de la población mundial eran 30 veces superiores a los del quintil más pobre, en 1994 eran 78 veces superiores. Casi un cuarto de la población mundial tiene ingresos por debajo de 1 dólar USA diario –una proporción que va en aumento–, Cada año, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calcula el Índice de Pobreza Humana, basado en una serie de indicadores que incluye la prevalencia del analfabetismo, la esperanza de vida, el grado de desnutrición y el acceso a los servicios sanitarios y al agua potable. En 1996 más de mil millones de personas cayeron por debajo de este punto y empeoró la posición de 30 países; fueron las peores cifras desde que el PNUD empezó a calcular el índice en 1990 (PNUD, 1997). El desarrollo, según parece, está fallando.

El aniversario también se celebra en un momento caracterizado por un número creciente de conflictos en África. Tales conflictos a menudo se presentan como el resultado de diferencias étnicas supuestamente ‘irreconciliables’, que no sólo dominan el continente hoy en día sino que también forman parte intrínseca de su historia. Por consiguiente, las violaciones masivas de los derechos humanos se ven como el resultado ‘inevitable’, aunque lamentable, de estos conflictos ‘étnicos’.

Tanto la expansión de la pobreza y de los conflictos como la creciente incidencia de la violencia supuestamente basada en las diferencias étnicas, tienen un origen común: son fruto de un proceso que empezó como movilización popular contra la opresión y la explotación –un movimiento a favor de los derechos– y que con el tiempo se ha ido deteriorando hasta convertirse en el proceso que ahora conocemos como ‘desarrollo’. Lejos de ayudar a invertir las relaciones sociales que perpetuaban la injusticia y la pobreza, el objetivo principal del desarrollo era buscar e implementar soluciones que permitieran a las víctimas hacer frente a la pobreza o a encontrar maneras ‘sostenibles’ de vivir en ella. A lo largo de las últimas décadas, las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) han desempeñado un papel decisivo en este proceso. Su rol ha ido cambiando y, gradualmente, han pasado de ser los artífices de un antiimperialismo embrionario a convertirse en parte integral de las estructuras sociales poscoloniales.

El caso de África ilustra claramente las características generales del desarrollo. Estas características no son específicas del continente africano. También se hallan en Asia y América Latina, si bien es cierto que ahí han recibido influencias

de la historia específica de cada región. El estudio del caso africano revela la compleja interrelación entre los derechos, la pobreza y el desarrollo, sin olvidar que los lectores de Asia y América Latina encontrarán rasgos similares en su propia experiencia.

Este artículo analiza los procesos históricos que convirtieron la lucha por los derechos en África en el escenario para un modelo particular de desarrollo. Sostiene que este mismo modelo es la causa de algunos de los mayores conflictos que han tenido lugar en África, incluyendo los que condujeron al genocidio en África Central. El papel de las ONGD en la despolitización de la pobreza se examinará en este contexto.

De los derechos al ‘desarrollo’

La historia de la independencia de África a menudo se nos describe como una historia protagonizada por líderes nacionalistas maquinando para provocar agitaciones populares en contra de los poderes coloniales y con gran habilidad en las mesas de negociación. Lo que se suele omitir de tales relatos es la historia de lo que pasaba sobre el terreno, en los bosques, los pueblos, los *ghettos* urbanos, las aulas y los puestos de trabajo, a pesar de –y no a causa de– las acciones de dichos líderes.

El período que siguió a la Segunda Guerra Mundial se caracterizaba por la formación de numerosas organizaciones populares y por un nivel de movilización popular sin precedentes en todo el continente. En la base, la raíz de estos cambios no era el deseo de alcanzar conceptos abstractos como la emancipación (al menos, en un principio) sino que era la lucha de la mayoría por sus derechos básicos, una lucha que ya formaba parte de su experiencia cotidiana. La motivación inicial para la mayor parte de la población era el deseo de organizarse para reclamar su derecho a tener comida, techo, agua potable, tierras, educación y servicios sanitarios, y su derecho a la libertad de asociación, la libertad de expresión, la libertad de movimiento y la protección contra el acoso sexual y contra otras formas de abuso de los derechos humanos[1]. Cada grupo social centraba sus reivindicaciones en los temas que más le preocupaban, las personas con ambiciones capitalistas se unían para luchar contra los obstáculos que les impedían acumular riquezas, mientras que los que no tenían propiedades ni viviendas se organizaban para reclamar su derecho a tener acceso a la tierra.

Estos movimientos civiles (urbanos y rurales) fueron los que impulsaron los movimientos de liberación. La independencia política se consiguió gracias a la capacidad de liderazgo de los movimientos nacionalistas, que supo capturar la imaginación de estos grupos y consiguió unirlos prometiéndoles que la emancipación y la independencia les permitirían realizar sus aspiraciones.

Por lo tanto, en África, la lucha por la independencia desde la base fue moldeada por la lucha contra la opresión y la explotación brutal en la vida cotidiana. Estas luchas constituyeron la base para la aparición de una tradición de movimientos a favor de los derechos humanos que fue parte esencial e influyó en las historias y experiencias particulares de los implicados. Del mismo modo que la revolución burguesa, que propulsó el ascenso de la clase capitalista en Europa, llevó a la aparición de un concepto particular de derecho que contrastaba con su equivalente en el *antiguo régimen*, la lucha de África contra los poderes coloniales engendró un tipo de lucha y un concepto de derecho propio. Éste no apareció con validez universal sino que fue forjado en los fuegos de las luchas antiimperialistas. No surgió del concepto de derechos humanos que abarca la DUDH ni de conceptos importados a África por líderes nacionalistas que habían vivido años en el exilio o habían estudiado en la metrópoli, sino que surgió de la necesidad de derribar todas las formas (no sólo las coloniales) de opresión y de explotación.

Estas luchas sentaron la base para la aparición de una conciencia nacional que, en muchos países, proporcionaría cierta legitimidad a los Estados nación que estaban a punto de consolidarse. Pero no se permitió que esa dinámica llegara a su

conclusión lógica. Aunque las luchas por la liberación empezaban a forjar una identidad nacional común, esta identidad permanecía frágil en el momento del traspaso de poder, incluso en aquellos países que se sumieron en largas guerras de liberación (como Mozambique, Angola y Guinea Bissau).

Una vez en el poder, los líderes nacionalistas (que normalmente procedían de la nueva clase media nacional) decidieron que era necesario prevenir la competencia entre las 'fuerzas centrífugas' que luchaban por conseguir más poder político o por tener más autonomía dentro de la nación recientemente constituida. A partir del momento en que consiguieron la emancipación política de las autoridades coloniales, los nuevos gobernantes se resistían a compartir sus derechos con el resto de la población. Los nuevos controladores de la maquinaria estatal asumieron el rol de 'desarrolladores únicos' y de 'unificadores únicos' de la sociedad. El Estado adoptó un papel intervencionista en el proceso de 'modernización' y un rol centralizador y controlador en el ámbito político.

A pesar de haber nacido de la lucha a favor del pluralismo legítimo y en contra de la hegemonía del Estado colonial, el pluralismo social empezó a estar mal visto. Las asociaciones populares que habían impulsado el liderazgo nacionalista al poder gradualmente empezaron a considerarse obstáculos del nuevo Dios del 'desarrollo'. Se mantenía que ya no era necesaria la participación popular en las decisiones para determinar el futuro. Los nuevos Gobiernos se encargarían de llevar el desarrollo a los individuos. Se decía que los nuevos Gobiernos representaban a la nación y a todos los que vivían en ella. Después de haber conseguido la independencia política, la prioridad era el 'desarrollo'. Las mejoras sociales y económicas llegarían con paciencia y como resultado de un esfuerzo nacional combinado, implicando a todas las clases sociales (*harambee*, en el famoso eslogan de Kenyatta). Durante este período inicial (poco después de la independencia), los derechos civiles y políticos empezaron a verse como un 'lujo' a ser disfrutado en un tiempo futuro no especificado, cuando se hubiera llegado al 'desarrollo'. Muchos presidentes africanos decían 'nuestras gentes no están preparadas' para el presente –haciendo eco, irónicamente, de los argumentos que habían usado los gobernantes coloniales unos años atrás para apaciguar los gritos nacionalistas que pedían la independencia.

Durante la era colonial, casi no había servicios sociales públicos para los africanos. Cuando sí se proporcionaban, su fin normalmente era mantener la integridad de las estructuras del Gobierno colonial. En épocas de graves brotes epidémicos en los barrios marginales y en los *ghettos* superpoblados, el objetivo principal de los servicios sanitarios era evitar la posibilidad de que la infección llegara a la sociedad blanca. En algunos casos, cuando ciertos conocimientos básicos eran necesarios para la administración de la colonia o para sus formas particulares de explotación, se ofrecía una educación limitada. La mayor parte de la población rural se dejaba en manos de grupos de misioneros y de instituciones benéficas (entidades que en el lenguaje de hoy en día se calificarían como ONG) los que intercambiaban su capital espiritual por apoyo material a la educación, la sanidad y otros servicios sociales. No obstante, los colonizadores blancos o los agentes del dominio colonial opinaban que el gasto público en el sector social era abundante. Aunque en vísperas de la independencia aumentara el interés del Estado por invertir en los sectores sociales, por regla general, la función del Estado en estos sectores era proporcionar servicios a una minoría.

La situación cambió radicalmente con la independencia. El hecho de que, en el espacio de pocos años, el acceso a los servicios educativos y sanitarios fuera universal, sigue siendo uno de los logros más destacables y menos reconocidos de los Gobiernos de la independencia. Por mucho que se puedan criticar los servicios ofrecidos[2], esta realidad demuestra la capacidad del Estado para implementar programas sociales a gran escala. Aunque las ONGD de hoy en día discutan sobre –y se feliciten mutuamente por– la capacidad de ampliación de sus programas, cabe resaltar que los nuevos Gobiernos independientes llevaron a cabo programas a un

nivel que ninguna ONG jamás ha podido contemplar[3]. Estas intervenciones tuvieron un impacto innegable que se reflejó en los consecuentes cambios espectaculares en la media de esperanza de vida, en los índices de mortalidad infantil y en la mejoría del estado de nutrición de los jóvenes. A finales de los años setenta, y gracias a los programas sociales, se observaron enormes mejoras en los parámetros mencionados en todo el continente. Las cifras totales del África Subsahariana, por ejemplo, muestran que entre 1960 y 1978 la esperanza de vida aumentó de los 38 hasta los 47 años, a pesar de que el PNB *per cápita* creciera solamente de 222 a 280 dólares USA (Banco Mundial, 1981).

Pero al mismo tiempo que se iba construyendo esta infraestructura (a menudo con el apoyo financiero de los organismos de ayuda oficial), tenía lugar una transformación que acarreó la desmovilización del movimiento popular que había conducido a la independencia. Las organizaciones populares que habían surgido de la lucha por los derechos (sociales, políticos, económicos o civiles) ya no tuvieron más protagonismo en el proceso. La lucha por los derechos ya no era la bandera que unía a los oprimidos. En efecto, el concepto de derechos fue codificado y enrarecido por leyes y constituciones cuya pertinencia o aplicación la determinaban los guardianes del Estado, autoproclamados y cada vez menos transparentes. Por medio de un proceso de cambio gradual, las inquietudes sobre derechos y justicia se fueron reemplazando por inquietudes relacionadas con el 'desarrollo'. Sin duda, los nuevos Estados independientes se encontraron con serios impedimentos a la hora de decidir cómo querían desarrollar las fuerzas de producción (industriales o agrícolas) para sacar a África del estado de destitución en el que había quedado tras el dominio colonial. Pero el discurso no era en el sentido de desarrollar las fuerzas productivas. Era sobre la creación de una infraestructura que aumentaba la capacidad de la nueva clase gobernante para acumular riqueza a la vez que reducía los obstáculos que impedían que el capital internacional siguiera con su explotación. Se esperaba que los efectos de un 'proceso de goteo' eliminaran paulatinamente la pobreza. Así era la agenda de la 'modernización', el modelo de desarrollo que predominó hasta finales de los años setenta.

Este paradigma consideraba que la 'pobreza', más que la negación de los derechos y de la libertad, era el problema principal de los países en vías de desarrollo. Las víctimas de años de injusticia, que habían perdido su sustento tradicional durante el dominio colonial, ahora se habían convertido en 'el problema'[4]; de este modo se preparaba el escenario para la entrada de las ONGD y para su participación en el proceso de despolitización de la pobreza. En Kenia, por ejemplo, los campesinos habían sido desalojados de sus tierras y forzados a ganarse la vida en tierras marginales con poco potencial productivo. El nuevo paradigma precisaba encontrar maneras de capacitarles para buscar soluciones sostenibles (y participativas) que les permitieran sobrevivir en este tipo de tierras. Poco a poco, la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria que resolviera las injusticias creadas por el colonialismo se fue quedando en el olvido.

Las estructuras democráticas y transparentes, típicas de los movimientos centrados en la lucha por los derechos, se fueron arrinconando gradualmente y sustituyendo por el dominio del experto. Los expertos apoyaban un proceso de toma de decisiones burocrático y centralizado, oculto bajo el nombre de 'planificación nacional'. Pronto se empezaron a desaprobar o a prohibir las asociaciones políticas, mientras que los sindicatos se veían obligados a incorporarse a las estructuras del partido gobernante o eran simplemente disueltos. Al cumplirse la primera década de la independencia, las estructuras que habían surgido en muchos países para defender los derechos básicos habían sido descartadas o absorbidas por el 'desarrollo'. Se había instaurado la hegemonía política de los nuevos gobernantes de la posindependencia. Su capacidad para atender a las 'necesidades básicas' de la población les daba cierta legitimidad y permitía, en algunos casos, una cohesión nacional razonable. Pero el desarrollo de una conciencia nacional, nacida frágil e imperfecta durante la lucha por

los derechos en los años 50 y 60, empezó a perder el apoyo de la fuente que le había dado fuerza en el pasado. Había llegado la era del experto en desarrollo, el experto en ayuda humanitaria y, más tarde, el experto en resolución de conflictos.

Es cierto que, en un principio, se adoptó un discurso moral y humano bastante general. Nyerere, Senghor, Kaunda, Houphouët Boigny y otros solían articular sus ideas sobre el desarrollo o sobre el socialismo en términos morales, utilizando un discurso que basaba el socialismo africano en el reparto de la riqueza, la solidaridad y el bien común. Pero en la práctica, los llamamientos a la moralidad no sirvieron para solucionar los problemas estructurales derivados de la integración de las economías africanas en el orden económico internacional, un orden económico que seguía extrayendo riquezas de África para ponerlas en manos de multinacionales de las expotencias imperiales. Tampoco impidieron que los que controlaban el Estado y sus órganos descubrieran que la maquinaria estatal, además de dar poder y acceso a recursos, era una importante fuente de riqueza y de acumulación privada. Mientras que algunos, como Nyerere, intentaban evitar que los funcionarios utilizaran el Estado como fuente de acumulación, en muchos otros países no existían controles de este tipo. El uso del Estado como fuente o medio de acumulación de riquezas privadas se convirtió en un fin en sí mismo entre las élites, es decir, la clase gobernante emergente. Los favores, el clientelismo y la corrupción descarada se consideraban medios aceptables para limitar la competencia por el botín. En muchos casos la fuerza más unida y más capaz de competir por el acceso al Estado era el Ejército. Ciertamente, en África occidental y central los *golpes de estado* empezaron a ser (y, lamentablemente, siguen siendo) muy comunes.

Pero el 'abuso' del Estado acabaría siendo una de las muchas distorsiones que figuraban en la agenda del desarrollo. El patrocinio se utilizaba a menudo para comprar favores a diferentes grupos dentro del país. El propósito de los programas de desarrollo se distorsionaba para asegurar que el progreso no llegara a los lugares donde hubiera una mayor necesidad social y económica. Al contrario, los recursos acababan donde las posibilidades de acumulación privada de la élite eran mayores y en los lugares donde las inversiones favorecían a grupos sociales o 'étnicos' específicos, cuya alianza política se considerara útil en un momento dado. En semejantes condiciones, no es sorprendente que la competencia por el acceso a los recursos cada vez se manifestara más con relación a la 'etnia'. El declive o la supresión de las organizaciones basadas en la lucha por los derechos hizo que reaparecieran las viejas alianzas sociales basadas en supuestos resentimientos históricos contra otros grupos 'étnicos'. Las semillas de los conflictos posteriores ya echaban sus raíces.

La aparición del Estado poscolonial

El estado del África contemporánea ha heredado muchas de las características de su predecesor colonial. La naturaleza represiva de la legislación colonial, del poder judicial y de la maquinaria coactiva del Estado está muy estudiada. El Gobierno colonial era autoritario y racista. Su estrategia de dividir y gobernar llevaba consigo un desarrollo desigual.

Después del entusiasmo inicial, que acabó en enfrentamientos con las estructuras preexistentes en las sociedades africanas, los poderes coloniales centraron su atención en encontrar mecanismos para mantener su poder. Defendieron y reforzaron su control manipulando y reordenando las estructuras tradicionales o las tribus dominantes. Las complejas interrelaciones entre, y en el seno de, diferentes grupos sociales que se habían forjado durante miles de años fueron cínicamente transformadas, fosilizadas o reconstituidas como caricaturas de sus estructuras tradicionales. Los líderes autóctonos que estuvieran dispuestos a satisfacer las necesidades del Estado europeo invasor (ya fuera la necesidad de esclavos, de producción agrícola, de la riqueza mineral de África, o de salidas de

mercado para el excedente de productos europeos) fueron mimados y se les delegó el poder a través del mantenimiento indirecto de la ley y del orden. El ‘despotismo descentralizado’, por emplear la brillante caracterización de Mamdani (Mamdani, 1996), implicaba el uso extendido de autoridades nativas tanto para definir y hacer respetar las costumbres, con el apoyo de las Fuerzas Armadas del Estado central, como para controlar, gobernar y explotar a los campesinos en las zonas rurales. El orden colonial requería que el Estado controlara todas las esferas de la vida, aunque tuviera que utilizar una combinación de fuerza bruta y de mercado, y que controlara la economía y a la población en interés de la explotación colonial. En este proceso, la mayoría de los derechos humanos fundamentales se violaban con frecuencia. Hasta una década después de la adopción de la DUDH en 1948, la mayor parte de África estuvo *de facto* excluida de reclamar los derechos de la humanidad que proclamaban las Naciones Unidas[5].

Aunque los individuos a la cabeza del Estado fueron sustituidos en el momento de la independencia, las estructuras de la maquinaria estatal raramente se transformaron de modo sustancial o radical. Antes de la independencia, muchas economías africanas ya estaban íntimamente integradas en la economía mundial capitalista y no se produjeron cambios mayores en las formas de producción establecidas dentro de los países, ni alteraciones en las relaciones de intercambio desigual con los países capitalistas avanzados (Barratt Brown, 1995). El marco económico del ‘subdesarrollo’ no cambió (Rodney, 1976). A pesar de mucho ondear de banderas y mucho pontificar sobre el socialismo (y en algunos casos sobre el ‘marxismo-leninismo’), las relaciones sociales de producción se mantuvieron firmemente dentro del marco de la economía mundial capitalista (Mandel, 1975).

El programa político, que se implantó con mucha determinación prácticamente en todos los países, pretendía eliminar las barreras raciales tanto en el Estado como en la esfera pública. Los privilegios determinados por la raza fueron revisados a fondo, abriendo camino a la acumulación privada de la clase media ascendiente y creando la base para la posterior expansión del favoritismo y de la corrupción. Pero, principalmente, este proceso cambió el rostro de la vida y de la sociedad civil urbana.

Sin embargo, las estructuras de las autoridades nativas étnicas –herramientas clave de la dominación imperial antes de la independencia– permanecieron intactas en la mayoría de los países. La eliminación de las barreras raciales en la vida urbana y la falta de un proceso simultáneo de destrribalización de las autoridades rurales, se convirtió en una dicotomía clave de la economía política poscolonial y sería la causa de importantes conflictos más adelante. Porque:

... Sin una reforma del Gobierno local, los campesinos sujetos a diversas autoridades nativas, definidas por su etnia, no podían participar en la línea central del proceso histórico. Sin un proceso de democratización, el desarrollo se convertía en una agenda impuesta desde arriba a los campesinos. Sin una total democratización, el mercado doméstico no podía desarrollarse. Esto hizo que se ahondara una grieta que ya era muy profunda en el momento de la independencia. Cada retroceso de la economía internacional proporcionaba una nueva oportunidad para introducir ajustes estructurales, definidos fuera del país, que combinaban un programa de privatización muy restringido con un amplio programa de globalización. El resultado fue, por un lado, una privatización interna que recordaba al desequilibrio racial que imperó en la sociedad civil durante el período colonial y, por otro lado, una entrada de capital gestionado por extranjeros acompañada de una falange de expatriados –según estimaciones de las Naciones Unidas, mayor ahora que durante el período colonial (Mamdani, 1996: 288).

El ajuste estructural y la aparición de conflictos

La crisis económica que resultó de la ‘crisis del petróleo’ se caracterizó por un gran exceso de capital. De repente, Europa y los EE.UU. se vieron inundados de capital y con pocas oportunidades para obtener tasas de rentabilidad altas. Aunque muchos países africanos ya tenían deudas considerables (Payer, 1989), está claro que el exceso de capital creado por la crisis del petróleo supuso un impulso cualitativo para incrementar la deuda. Como consecuencia, se animó a los países en vías de desarrollo a pedir préstamos para financiar el ‘desarrollo’. Aunque, en términos absolutos, la deuda externa del África Subsahariana era relativamente pequeña comparada con la deuda externa de muchos otros países en vías de desarrollo, el tamaño de la deuda (y el coste de su servicio) era muy grande comparado con sus recursos y con su capacidad de producción.

Pero el exceso de capital duró poco. Coincidiendo con el período de la revolución tecnológica en microinformática y en tecnología genética que atraía el capital a nuevos campos con posibilidades de generar beneficios mucho más sustanciosos (Sivanandan, 1979), en los años ochenta aumentó el coste de los créditos. Al subir las tasas de interés, los países deudores se encontraron con que, de repente, el pago de los intereses sobre sus créditos absorbía proporciones cada vez más grandes de sus beneficios generados por la exportación. La deuda se convirtió en la principal ‘preocupación’ en los círculos relacionados con el desarrollo.

Las instituciones de Bretton Woods, que en la posguerra había invertido grandes sumas en los países europeos para asegurar la reactivación de sus economías, pasaron a ser los nuevos directores de las economías del Tercer Mundo. Un conjunto de políticas sociales y económicas, que se acabaron conociendo como programas de ajuste estructural, se aplicaron con espíritu universal en todos los países. El impacto social y político de estos programas puso a los organismos multilaterales (con el apoyo de los organismos de ayuda bilaterales) en una posición que les permitía determinar tanto los objetivos del desarrollo como los medios para alcanzarlos; legitimaba su intervención directa en procesos políticos de toma de decisiones, dándoles el poder, por ejemplo, de establecer los precios de producción y de consumo. Estas instituciones literalmente determinaban el grado de intervención del Estado en el sector social e insistían en que debía imponer medidas sociales y económicas draconianas que daban como resultado el aumento del desempleo y la reducción de los salarios reales de la mayor parte de la población (Campbell, 1989). Como consecuencia de estas políticas, se reformó y se reestructuró la base social del poder en los países africanos, viéndose fortalecidas las fuerzas o alianzas que simpatizaban con la continuada hegemonía de las instituciones multilaterales y de las empresas multinacionales.

Estas medidas exacerbaban las divisiones entre ‘los que tenían’ y ‘los que no tenían’, entre aquellos que recibían beneficios, por razones políticas o por razones de patrocinio, y los que no. Y se volvieron a adoptar las teorías anticuadas y desacreditadas del *proceso de goteo*, esta vez ardientemente promocionadas por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, como única vía legítima para obtener los frutos de la independencia. La insatisfacción popular con las políticas gubernamentales en los años ochenta provocó manifestaciones espontáneas, la quema de cosechas, huelgas salvajes y otras expresiones similares de descontento. Se cerraron las universidades, se suprimieron brutalmente las manifestaciones y las huelgas fueron declaradas ilegales. Los sindicatos, las asociaciones de estudiantes, las organizaciones populares y los partidos políticos se convirtieron en el blanco de una legislación represiva.

La existencia de una oposición tan generalizada hizo que los organismos de ayuda oficiales y las multilaterales se plantearan la necesidad de presentar los mismos programas sociales y económicos con un ‘rostro más humano’ (Cornia, 1987). Se apartó una cantidad importante de fondos para programas de ‘mitigación’ de las

‘dimensiones sociales del ajuste’. El objetivo de estos programas era actuar como paliativos para minimizar las desigualdades más flagrantes que habían perpetuado sus políticas. Se ofrecieron fondos para asegurar la prestación de servicios sociales a los ‘vulnerables’, pero esta vez no se esperaba que lo hiciera el Estado (que, al fin y al cabo, se había visto forzado a ‘retirarse’ del sector social) sino que lo hiciera el, siempre dispuesto, sector de las ONG. La disponibilidad de dichos fondos para este sector acabaría teniendo un profundo impacto sobre su propia naturaleza.

«Cuando dos elefantes riñen, la que se lamenta es la hierba»

(proverbio swahili, traducción de *Proverbios del África Negra*, Mario Muchnik, Madrid, 1994)

Se había establecido la base material para el aumento de los conflictos en África. Un movimiento popular que en un principio se había centrado en la lucha a favor de los derechos y de la justicia se había desmovilizado por medio de la represión o desviando su atención hacia el territorio del ‘desarrollo’, supuestamente neutral. El proceso de democratización del Estado colonial se limitaba a eliminar las barreras raciales en la sociedad civil urbana, mientras que los campesinos seguían viviendo atrapados en la estructura de autoridades nativas instaurada durante el colonialismo. El mismo proceso de desarrollo se había convertido en una fuente de acumulación y de patrocinios. Los programas de ajuste estructural agravaban las desigualdades sociales. A medida que el pastel se iba haciendo más pequeño, con la creciente crisis de la deuda y el empeoramiento de las relaciones de intercambio comercial, el Estado se volvió más represivo. Y, tal como había pasado ya en los años veinte, numerosas organizaciones religiosas y semirreligiosas, sectas y otros movimientos similares aparecieron en las zonas rurales como fuente de solidaridad social, algunas basadas en grupos étnicos concretos, otras con miembros más variados. Y en los centros urbanos, la única forma de organización tolerada eran las redes criminales instaladas en los *ghettos* periféricos de las ciudades.

Con la caída del muro de Berlín, la credibilidad de los movimientos que ofrecían alternativas ideológicas al capitalismo ‘thatcheriano’ basado en estrategias como «un enriquecimiento rápido empobreciendo al vecino» también se derrumbó. La oposición ya no existía en función de ideas o de políticas alternativas, ni en función de quién pudiera mejorar el desarrollo; ahora se basaba en la lucha abierta por la hegemonía económica en el mercado. El colapso de la ideología llevó a la legitimación de la competencia implacable: una competencia que, por falta de mecanismos de control legítimos o de una maquinaria estatal capaz de mediarla, cada vez se guiaba más por medios inflexibles, en algunos casos medios militares (como en Sierra Leona y Liberia). Cada vez era más difícil distinguir entre las organizaciones sociales criminales y las organizaciones sociales con fines políticos. Cada vez era más frecuente que los civiles se encontraran atrapados en el fuego cruzado, o incluso se convertían en el blanco de los grupos armados de la oposición o de una maquinaria estatal cada vez más desesperada. La detención y el encarcelamiento de rivales políticos, antes un foco de protesta internacional contra los Estados opresores, eran formas de represión que cada vez se usaban menos. En su lugar las desapariciones, las matanzas políticas y ejecuciones extrajudiciales estaban a la orden del día (Sección Holandesa de Amnistía Internacional, 1994).

A finales de los años ochenta, renació el movimiento de masas en Sudáfrica después de haber sido brutalmente aplastado en la década de los sesenta y setenta. Tanto la economía como las instituciones políticas sudafricanas estaban paralizadas. Todos miraban al Sur: esperaban una explosión, una revolución social que sacudiera el continente. La comunidad internacional pedía a gritos la legitimación de la oposición política y la superación de las barreras raciales en la sociedad civil de Sudáfrica porque veía que era la única manera de prevenir la amenaza de agitaciones

sociales. Pero si se conseguía legitimar la oposición política y las libertades de la sociedad civil en una parte del continente, ¿por qué no hacer lo mismo en el resto?

Entonces, en los años noventa, la comunidad internacional centró sus esfuerzos en persuadir a los Gobiernos africanos para que permitieran el pluralismo político con forma de 'multipartidismo'. La democratización de las estructuras del Estado nunca tuvo lugar y, evidentemente, las élites gobernantes no tenían interés en que tuviera lugar en ese momento. El proceso de ajuste estructural había castrado eficazmente el papel del Estado en el sector social y las instituciones multilaterales se habían apropiado el rol decisivo de determinar las políticas económicas. ¿Qué quedaba para evitar la posibilidad de agitaciones sociales? El pluralismo político parecía ser la única opción. Pero, lejos de legitimar la lucha por los derechos básicos o por una mayor transparencia del Estado y de sus estructuras, el resultado fue traer a la esfera pública las candentes divisiones entre los sectores de la clase gobernante que competían por el control del Estado. Teniendo en cuenta el elevado número de partidarios en las zonas rurales, fue inevitable que las tensiones explosivas del tribalismo llegaran al contexto urbano.

Si el proceso de desarrollo acabó basándose en quién tenía acceso a qué, la guerra civil fue una simple continuación del mismo proceso por otros medios, evidentemente, más destructivos[6]. Las guerras civiles a menudo han sido el resultado inexorable del mismo proceso de desarrollo. En Sierra Leona, tanto el Ejército como los 'rebeldes', son actores de la industria minera. En Liberia, la guerra se ha convertido en un negocio lucrativo para la minería ilegal, el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero. La prolongada guerra de Angola ha dado la oportunidad a Savimbi y a algunas compañías multinacionales de extraer diamantes del país: sólo en 1993, el grupo de rebeldes de Savimbi se embolsó 250 millones de dólares USA de las ciudades mineras que controlaba. El conglomerado minero sudafricano de De Beers ha reconocido la compra ilegal de diamantes extraídos en Angola por valor de unos 500 millones de dólares USA. Sólo en 1992, el dinero blanqueado del tráfico de drogas en países arrasados por la guerra ascendió a cerca de 856 millones de dólares USA.

El conflicto que tuvo lugar en Ruanda en 1994, que acabó con la muerte de un millón de personas en menos de nueve meses, fue una catástrofe humana de inmensas proporciones. Sus causas subyacentes son un trágico ejemplo de las consecuencias que acarrea la combinación de los factores citados hasta ahora. El colapso del Acuerdo Internacional sobre el Café tuvo un efecto devastador sobre más del 70% de los hogares del país y los agricultores de Ruanda expresaron su ira y su frustración en 1992 cortando 3.000 árboles de café, exacerbando las tensiones que resultaron del intento de invasión del Ejército Patriótico Ruandés (EPR). Ante tal clima político, el Gobierno entendió que su legitimidad estaba en juego. Desesperado, se volvió más represivo, difundió propaganda del odio contra el supuesto 'enemigo', la tribu de los tutsis, y promovió matanzas sistemáticas y violaciones contra cualquiera que fuera considerado tutsi o aliado de los tutsis. Aunque el presupuesto del Gobierno ya no daba más de sí, la partida de defensa aumentó sustancialmente y el Ejército pasó de tener sólo 5.000 soldados a tener 40.000. En este contexto, el Banco Mundial insistió en la ejecución de su plan estándar de políticas económicas y sociales que reducían el gasto público, introducían la privatización y la racionalización de los gastos del Estado, y obligaban a la población a pagar más por los servicios sanitarios y educativos. El efecto fue un incremento en la carga de la mayoría de los ruandeses, 84% de los cuales vivían por debajo de la línea de la pobreza. En un contexto de desintegración de las frágiles instituciones políticas y de un *impasse* político en el seno del Gobierno debido a los Acuerdos de Arusha –que proponían compartir el poder con el EPR– cualquier cosa podía hacer estallar el conflicto. En este caso fue el derribo del avión presidencial en abril de 1994[7].

Las ONG y la despolitización de la pobreza

¿Cuál ha sido el papel de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en esta turbulenta historia?

No hay duda de que el Estado poscolonial, con el apoyo de los organismos multilaterales y bilaterales de ayuda oficial, suprimió activamente las luchas populares por los derechos y desvió la atención de este movimiento hacia el terreno, políticamente más neutral, del 'desarrollo'. No obstante, las ONG de desarrollo han desempeñado un papel fundamental en el proceso que acompañó a la modernización y que llevó a la despolitización de la pobreza. Efectivamente, se han convertido en un componente tan esencial de la economía política del subdesarrollo que ahora ya forman parte del sistema que contribuye a la reproducción de la pobreza.

Las ONG de desarrollo afirman con vehemencia que su trabajo en los países en vías de desarrollo es neutral. Esta presunta neutralidad seguramente tiene origen en el trabajo heroico que las ONG han realizado muchas veces para responder a las crisis. En tales circunstancias, las ONG adoptan el principio humanitario esencial, que dicta que todas las víctimas se deben tratar por igual y deben recibir el mismo tipo de ayuda. Las respuestas humanitarias no pueden tomar partido en los conflictos. El problema surge cuando estos mismos principios se aplican en condiciones no críticas, como las que prevalecen en los programas de 'desarrollo' o en situaciones de crisis prolongada, especialmente cuando el Estado mismo se ha venido abajo (como por ejemplo en Somalia). ¿Por qué?

Uno de los papeles más importantes del Estado en cualquier sociedad es garantizar las condiciones para la reproducción de las relaciones sociales que permitan a la clase gobernante mantenerse en el poder. Si el Estado no cumple esta función esencial, el futuro de la clase dominante estará amenazado. Las nuevas clases gobernantes del África poscolonial pronto aprendieron la importancia que esto tenía –y los que tardaron en darse cuenta fueron rápidamente apartados del poder por golpes de estado o guerras civiles.

El 'desarrollo' (o la economía política, para ser precisos) según la definición de las clases gobernantes, era un proceso que aseguraba la reproducción de las relaciones sociales que perpetuaban el empobrecimiento y la injusticia para la mayoría, y la rápida acumulación de riqueza para la minoría. ¿Pero hay un espacio en el que las ONG puedan llevar a cabo su trabajo caritativo sin 'tomar partido' en el proceso de reproducción de estas relaciones sociales? Yo creo que no. Muchas ONG se han convertido, sin darse cuenta o a propósito, en parte de la misma infraestructura de la economía política que perpetúa las relaciones sociales desiguales del África poscolonial[8].

Pero no siempre ha sido así. En la época de las luchas anticoloniales, muchas ONG participaron activamente en movimientos solidarios o apoyaron directamente a las organizaciones antiimperialistas. Su participación en este tipo de actividades estaba guiada por la idea (aunque fuera intuitiva) de que era necesario invertir las relaciones sociales existentes durante el dominio colonial. Lo mismo se puede decir de las ONG que participaron en el movimiento *antiapartheid* o que apoyaron el trabajo del movimiento democrático en Sudáfrica antes de la liberación de Nelson Mandela.

Pero con la independencia, el dilema al que se enfrentaron las ONG (un problema con el que se han encontrado muchas ONG recientemente en Sudáfrica) era complejo: el antiguo régimen había sido derrocado. Habían desaparecido las condiciones que lo perpetuaban. En este contexto, ¿la actuación de las ONG no debería garantizar la reproducción del nuevo régimen, del nuevo orden social? ¿La respuesta a esta pregunta no debería ser afirmativa? En mi opinión, sólo si la intención del nuevo orden social no fuera prolongar las viejas injusticias o crear nuevas formas de explotación.

¿Pero como podían prever las ONG cómo iban a evolucionar las cosas en el futuro? Atrapadas en las traumáticas agitaciones que conllevó la victoria sobre el colonialismo (y contra el *apartheid*) era fácil adoptar una visión romántica, cegada por su propio entusiasmo. No es demasiado sorprendente que muchas ONG se implicaran activamente en ‘llevar el desarrollo a los habitantes de los nuevos países independientes. Pero el problema verdadero era que el discurso dominante sobre el desarrollo no se enmarcó en el lenguaje de los derechos y de la justicia sino en el vocabulario de la caridad, la pericia técnica, la neutralidad y un profundo paternalismo (aunque estuviera acompañado de la retórica del desarrollo participativo)[9], que era su sintaxis.

Durante este período aumentó drásticamente el grado de intervención de las ONG del Norte en África. El número de ONG internacionales operando en Kenia, por ejemplo, casi se triplicó entre 1978 y 1998 hasta alcanzar la cifra de 134 (Osodo y Matsvai, 1998). La mayor parte de las ONG del Norte se involucraron en ‘proyectos’ que beneficiaban a ‘los pobres’ y cuyo objetivo principal era llevarles el ‘desarrollo’. Este proceso tuvo lugar en un momento en el que los nuevos regímenes se esforzaban por desmovilizar los movimientos populares. Tanto los Gobiernos centrales como las estructuras de Gobierno local que existían en las áreas rurales –es decir, las autoridades nativas que se habían establecido durante el dominio colonial y que después fueron fortalecidas por el nuevo Estado– aprobaban oficialmente estos proyectos. La aprobación de estas autoridades legitimaba la actuación de las ONG.

Aunque la represión de rivales políticos fuera una característica típica de los nuevos Estados, que querían centralizar su control, muchas ONG optaron por guardar silencio sobre el tema. La protesta contra la represión de rivales políticos se dejó en manos de organizaciones de derechos humanos (del Norte). Las ONG se percataron de que este tipo de protestas podía poner en peligro las subvenciones que recibían de los organismos de ayuda oficial (quienes, al menos hasta mediados de los ochenta, no hacían comentarios acerca de los excesos de los Gobiernos africanos). Las ONG, especialmente del Norte, también temían que las protestas afectaran su relación con los Gobiernos nacionales que les concedían una serie de privilegios (como exenciones de impuestos o de derechos de aduana). Algunos decían que no merecía la pena sacar el tema a la luz porque, al fin y al cabo, los pobres acabarían pagando las consecuencias.

Con el tiempo, las ONG dejaron atrás las actividades anticoloniales y se convirtieron en uno de los actores centrales del proceso de desarrollo. Las ONG, sobre todo las del Norte, empezaron a insertarse en la nueva economía política como piezas vitales del mecanismo, es decir, como vehículos para implementar un número creciente de programas de desarrollo. Estaban armados de manuales y pericia técnica sobre cómo centrar la atención de ‘los pobres’ en maneras de afrontar el presente, en lugar de buscar justicia por crímenes pasados contra ellos. Como sus predecesores, los misioneros, prometían beneficios futuros a los pobres (la única diferencia es que prometían que los disfrutarían en la tierra y no en el cielo). Muchas ONG no eran conscientes de que era el sistema mismo el que reproducía el empobrecimiento, la injusticia y el conflicto que pretendían abolir.

Su inserción acabó de completarse en la era del ajuste estructural. Durante esta era, el Estado abandonó su responsabilidad como prestador de servicios sociales a la vez que aumentaba sus inversiones en un sector privado en expansión. Las generosas sumas que ofrecían los organismos de ayuda oficial instigaron el crecimiento de las ONG y potenciaron su nuevo papel como subcontratistas de la prestación de servicios sociales. Las ONG se convirtieron en ‘el rostro humano’ del ajuste. Y a medida que se reducían los presupuestos de la ayuda oficial en el Norte (ACTIONAID *et al.* 1997) y aumentaba la financiación directa a las ONG locales del Sur (INTRAC, 1998), las ONG del Norte optaron por registrarse como ‘ONG locales’ para adaptarse al nuevo contexto y poder tener acceso a las grandes

cantidades de recursos que se ofrecían en el ámbito local. Como consecuencia, las ONG del Norte han dejado de financiar a las ONG locales para convertirse en competidoras directas por los fondos de ayuda del mercado local. Entretanto, han aparecido cientos de ONG locales cuyo único propósito es actuar como subcontratistas en la prestación de servicios sociales para mitigar los efectos del ajuste sobre los 'vulnerables' o los 'más pobres'.

El campo del desarrollo se había convertido en un gran negocio, apoyado por las teorías de un círculo de expertos que se marcaron como objetivo convertir lo insostenible en sostenible. A mediados de los noventa, muchas de las ONG del Norte más grandes habían empezado un proceso de recomposición ('reestructuración'). Este proceso llevó a la creación de estructuras parecidas a las de las compañías transnacionales del sector privado. Un nuevo tipo de estructura multinacional y la internacionalización de 'marcas de ONG' conocidas son algunos rasgos característicos de esta recomposición, una recomposición que copia en el campo de las ONG las formas de globalización que el GATT y la Organización Mundial del Comercio (OMC) han legitimado en la esfera privada. Las ONG multinacionales o transnacionales nacieron con el único propósito de distribuir la ayuda eficazmente, con la profesionalidad que requieren los organismos de ayuda oficial. Captaban fondos basándose en una marca global, cuya imagen se reconocía entre organismos y corporaciones multinacionales como garantía de estabilidad y de fiabilidad –el despolitizador de la pobreza que inspiraba confianza.

Durante este proceso, las preocupaciones sobre los derechos de la gran mayoría de la población y su esfuerzo por liberarse de la opresión y la explotación, se convirtieron en temas periféricos. Las ONG del Norte ahora estaban más ocupadas con la captación de fondos basada en presentar a los africanos como objetos de lástima, personas cuya miseria se aliviaría por medio de actos de caridad. En África, este enfoque sirvió para fomentar la desmovilización y la desilusión. En el Norte reforzó los prejuicios del público: los africanos se percibían como personas desesperanzadas, meras víctimas de guerras civiles interminables y receptores pasivos de la caridad del Norte[10].

Pero, ¿era inevitable que las ONG acabaran tan integradas en la economía política de África como para que llegaran a contribuir a la reproducción de las relaciones sociales que daban origen al empobrecimiento y al conflicto? ¿Es inevitable que lo sigan haciendo? La visión cínica es que quizá las ONGD hace tiempo que han adquirido un interés creado en la continuada reproducción de estas relaciones sociales y que «irán a mejor cuanto menos estable esté el mundo... (porque)... de otro modo, la financiación estaría cada vez más a disposición de los organismos que proporcionarán servicios sociales 'estabilizadores'» (Fowler, 1997: p.229).

Yo creo que las ONG tienen la opción de actuar de otro modo si reconocen que no hay un territorio 'neutral', ninguna 'tierra de nadie' en el proceso de desarrollo. Los que creen que existe un territorio neutral a menudo acaban siendo presa de las agendas de otras fuerzas sociales. Estaría bien que reflexionaran sobre el siguiente extracto de una revista de USAID, citado por Nelson Mandela en su reciente informe al Congreso:

Dos tercios de los fondos de (US)AID... se utilizan para financiar a las ONG dependientes de AID... AID ha rebautizado a las antiguas 'ONG de lucha' como 'organizaciones de servicios civiles' (o OSC). AID ahora financia las OSC para 'controlar las políticas públicas, proporcionar información y defender políticas alternativas' y para actuar como 'centinelas, agentes y árbitros de la voluntad pública'. El propósito de la financiación de la AID es capacitar a estas OSC para 'funcionar como grupos de presión política eficaces' y como *lobbies*... A través de sus ONG, AID intenta desempeñar un papel clave en el campo más complicado y polémico de la política nacional. La agenda política de AID es amplia y ambiciosa.

Las ONG están en una situación difícil: o siguen desempeñando un papel (involuntario o no) que fortalece las relaciones sociales que reproducen el empobrecimiento, la injusticia y el conflicto u optan por desempeñar un papel más positivo, dando apoyo a los procesos de la sociedad dirigidos a invertir estas relaciones sociales.

Si las ONG quieren tener un rol positivo, tendrán que basarse en dos premisas: la solidaridad y los derechos. La solidaridad no significa librar las batallas de los demás; significa establecer una cooperación entre diferentes grupos sobre la base del respeto mutuo y de las preocupaciones comunes sobre la injusticia. Significa tomar partido ante injusticias o procesos que reproduzcan la injusticia. No se construye sobre una base de compasión o de caridad, o describiendo a otros como objetos de lástima. No se trata de captar fondos para llevar a cabo los proyectos de uno en el Sur, sino que se trata de captar fondos que otros puedan utilizar para librar sus propias batallas. Se trata de realizar acciones en el territorio propio que aumenten la capacidad de otros para tener éxito en su lucha contra la injusticia.

El tema de los derechos puede parecer más complejo. Las diferentes interpretaciones y puesta en práctica del concepto de derechos del Norte reflejan la especificidad histórica de la lucha por los derechos en estas sociedades, basada en las revoluciones burguesas europeas. Así es como tiene que ser. Los problemas de interpretación aparecen cuando se proclama la universalidad del concepto de derecho partiendo solamente de esta experiencia histórica. No quiero dar a entender que los derechos articulados en la DUDH y en otros tratados no sean pertinentes en África. Está claro que tienen un significado universal. Lo que quiero destacar es que, por ahora, no protegen la totalidad de los valores humanos que merecen protección. Por ejemplo, el establecimiento de la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos* en 1986 –el único acuerdo sobre derechos humanos regional que defiende los derechos colectivos de los pueblos además de los derechos relacionados con el medio ambiente– fue, en parte, un reconocimiento de las limitaciones de los instrumentos de derechos humanos existentes. El hecho de proclamar la universalidad del concepto de derechos del Norte sólo alimenta una retórica estéril. No es cuestión de presentar los derechos, como se presenta un detergente, con símbolos más cercanos a las experiencias culturales africanas (Penna and Campbell, 1998). Se trata de dejar de teorizar sobre los derechos humanos como si fueran derechos legales «... dentro de un paradigma estático y absolutista, en el sentido de reclamación o de tener derecho a algo, y empezar a verlos como medio de lucha. El primer significado es más afín al concepto de justicia que al concepto de derecho. El ‘derecho’ como forma de lucha, por lo tanto, no es un estándar concedido desde arriba como obra de caridad, sino un punto de referencia en torno al cual luchan las personas desde abajo» (Shivji, 1989: 71).

Recientemente, los organismos de ayuda oficial han desarrollado un interés particular por los derechos humanos. Estos organismos ven la defensa de los derechos como una medida para ‘mejorar el buen Gobierno’, ‘promover la democracia’ y ‘fortalecer la sociedad civil’ (INTRAC, 1998). Por desgracia, muchas organizaciones de derechos humanos han centrado su atención casi exclusivamente en los movimientos que reivindican derechos civiles y políticos. Su trabajo se concentra principalmente en las zonas urbanas y, por lo tanto, no cuestiona la hegemonía de las estructuras de poder tradicionales en las áreas rurales. Como indica Mamdani, «... mientras el poder rural esté organizado alrededor de una autoridad que deniegue los derechos en nombre de las costumbres, la sociedad civil seguirá siendo un fenómeno urbano» (Mamdani, 1996: 293). Y mientras la oposición y los movimientos a favor de los derechos no

intenten dismantelar las estructuras de poder rurales, perdurarán las peligrosas tensiones inherentes al bifurcado Estado africano.

Durante el período anticolonial, muchas ONG demostraron que eran capaces de expresar su solidaridad y centrar su labor en apoyar la lucha de los pueblos africanos por sus derechos. Si esa capacidad aún no está agotada, creo que sería necesario volver a esta tradición. La alternativa es seguir viendo la realidad con ojos impotentes y desconcertados, como hicieron las ONG cuando estalló el genocidio en Ruanda: impotentes porque no entendían qué se podría haber hecho para evitarlo y desconcertadas al constatar que los mismos procesos de desarrollo en África, de los cuales las ONG se han vuelto parte esencial, fueron los que ocasionaron el conflicto y los terrores del genocidio.

El eslogan que dio origen a la DUDH fue 'nunca más' al genocidio. Hay una amarga ironía en el hecho de que, cuando volvió a pasar en África, los que firmaron esa proclamación permanecieron en silencio o sin voluntad para actuar. El caso de Ruanda ha demostrado que la proclamación era deficiente. Ahora, queda en manos de los movimientos populares y de las organizaciones africanas reconstruir una tradición, basada en sus propias experiencias, que garantice el fin del genocidio. Ésta no será una tarea fácil. La participación o no de las ONGD en este proceso dependerá, en gran medida, de si siguen definiendo su papel como parte de la economía política de un modelo de desarrollo que alimenta y sostiene las desigualdades y los conflictos, o si luchan por el estándar de la solidaridad y de los derechos. La elección es suya.

Notas

1 En Sudáfrica, existían formas de organización parecidas durante el mismo período. El movimiento fue brutalmente aplastado pero reapareció (aunque con otra forma) a finales de los años setenta. Tanto los procesos que caracterizaban a Sudáfrica en el período que precedió a las primeras elecciones como la transformación gradual que sufrió la lucha por los derechos, que acabó en el terreno de lo que hoy conocemos como el 'desarrollo', se asemejaban mucho a los procesos que estaban teniendo lugar en el resto del continente.

2 Seamos sinceros: la calidad de los servicios para las poblaciones rurales y periurbanas era muy parecida a la de los servicios que se proporcionaba a la población negra bajo el *apartheid*; la única diferencia es que fuera de Sudáfrica los servicios no tenían connotaciones raciales.

3 Estos logros desafían la actual caricatura del Estado, creada en gran parte por motivos ideológicos, que lo representa como 'incompetente' e incapaz de prestar servicios sociales de modo eficaz. Es cierto que el Estado poscolonial ha sido muy poco transparente, pero las estructuras alternativas que han impuesto los organismos multilaterales de préstamo tampoco lo son mucho más.

4 El identificar a las víctimas como el problema no es un rasgo específico del campo del desarrollo. Durante años, sucesivos Gobiernos británicos (conservadores y laboristas) han identificado a las víctimas del racismo –es decir, a las personas de color residentes en Gran Bretaña– como el problema, cuya solución ha sido introducir controles de inmigración y controles policiales represivos en los *ghettos*. Léase Sivanandan, 1983.

5 A medida que los Estados africanos iban alcanzando la independencia, sus Gobiernos fueron refrendando la DUDH como conjunto de principios que respaldaban sus constituciones. El grueso de los estándares internacionales de derechos humanos posteriores a la DUDH se ha adoptado con la participación de Estados africanos. No obstante, casi todos los Estados africanos son culpables de repetidas violaciones de los derechos humanos; la mayoría de ellos sólo están dispuestos a hacer simples modificaciones –sobre papel– de su legislación nacional para que esté en línea con los tratados o convenios que han firmado.

6 Mamdani (1996) va más lejos todavía. Caracteriza el tribalismo de 'guerra civil', porque la «noción de guerra civil es un Estado permanente en el que coexisten tensiones mucho antes de estallar las confrontaciones abiertas» (p.292).

7 Algunas de las ideas presentadas en esta sección se desarrollaron por primera vez en un artículo que presenté con Pierre Sane titulado «Africa: Development, Conflict and Human Rights», en el XX Aniversario del Instituto Norte-Sur, Ottawa, 1996.

8 Existen paralelismos entre las declaraciones de neutralidad y de caridad de algunas ONG hoy en día y declaraciones similares hechas por los misioneros que las precedieron en el África de la preindependencia.

9 Es interesante constatar que durante este período las ONG del Norte establecieron la misma división racial del trabajo que anteriormente caracterizaba los puestos de las misiones y del Estado colonial. El expatriado blanco, el experto técnico, solía ser el jefe de la oficina local. Aún defendiendo la paridad de salarios dentro de sus organizaciones, las ONG del Norte llegaron a África cargadas de argumentos (normalmente transportados en un vehículo 4 x 4) que justificaban por qué el personal local no recibía los mismos salarios.

10 Las películas sobre África emitidas por televisión, producidas por *Comic Relief*, una organización de captación de fondos con mucho éxito en el Reino Unido, tipificaban este enfoque paternalista. Uno de los fundadores de esta organización una vez expresó su frustración ante la postura militante del *lobby* de discapacitados del Reino Unido (porque le prohibía hacer películas similares sobre la discapacidad en el Reino Unido! Quizá sea la distancia física de sus 'beneficiarios' lo que permite a las ONG de desarrollo ser paternalistas con tanta impunidad. **ACTIONAID et al.**, *The Reality of Aid 1996*, Earthscan, Londres, 1997

Bibliografía

Amnistía Internacional Sección Holandesa, *Disappearances and Political Killings: Human Rights Crisis of the 1990s*, Amnistía Internacional, Amsterdam, 1994

Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1980*, Banco Mundial, Washington, 1981

Baratt Brown, M., *Africa's Choices*, Penguin Books, Londres, 1995

Campbell, B., «Indebtedness in Africa: consequence, cause or symptom of the crisis?» en Bade Onimode (ed.), *The IMF, the World Bank and the African Debt: The Social and Political Impact*, Zed Books, Londres, 1989

Cornia, G.R. Jolly y Stewart, F., *Adjustment with a Human Face*, Clarendon Press, Oxford, 1987

Fowler, A., *Striking a Balance*, Earthscan, Londres, 1997

INTRAC, *Direct Funding*, INTRAC, Oxford, 1998

Mamdani, M., *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, James Currey, Londres, 1996

Mandel, E., *Late Capitalism*, New Left Books, 1975

Munson, Lester y Philip Chrstenson, «Review of US Aid Program in South Africa», 5 de noviembre de 1996, citado en Mandela, N., «Report by the President of the ANC, Nelson Mandela, to the 50th National Conference of the African National Congress», *Mafikeng*, 16 de diciembre de 1997

Osodo, P. Y Matsvai, S., *Partners or Contractors: The Relationship Between Official Agencies and NGOs –Kenya and Zimbabwe*, INTRAC Occasional Papers, N° 10, INTRAC, Oxford, 1998

Payer, C., «Causes of the debt crisis», en Bade Onimode (ed.), *The IMF, the World Bank and the African Debt: The Social and Political Impact*, Zed Books, Londres, 1989

Penna, D.R. y Campbell, P.J., «Human rights and culture: beyond universality and relativism», *Third World Quarterly* 19/1, 1998

Rodney, W., *How Europe Underdeveloped Africa*, Publishing House, Dar es Salaam, Tanzania, 1976

Sivanandan, A., «Imperialism and disorganic development in the silicon age», *Race and Class* XXIX (2), 1979

Sivanandan, A., *A Different Hunger: Writings on Black Resistance*, Pluto Press, Londres, 1983

Shivji, I., *The Concept of Human Rights in Africa*, CODESRIA, Londres, 1989

United Nations Development Programme, *Human Development Report 1997*, Oxford University Press, Oxford, 1997

< **Firoze Manji**, keniano, fue director del Programa Internacional para África de Amnistía Internacional. Ha trabajado para varios organismos internacionales y tiene una amplia experiencia gracias al tiempo que ha pasado viviendo y trabajando en África.