

Para hoy, no mañana: evolución de los vínculos entre África y América Latina*

Greg Mills

Hay diversos motivos que acercan a América Latina con África —y en particular a México con Sudáfrica—, que entran en las categorías “buenos” y “desfavorables”, que son, sin embargo, imperativos para entablar una relación.

De lo bueno

Para empezar, está la categoría de motivos “buenos” o positivos, el primero de los cuales es el comercio y la inversión.

El comercio de Sudáfrica con América Latina ha registrado un aumento considerable desde 1994 —partiendo, claro está, de una base baja—, pero también desde 1999. El comercio total con esta región aumentó de 6.1 billones de rands (un billón de dólares estadounidenses) en 1999 a 12 billones de rands (dos billones de dólares) en 2003. Gran parte de esta suma (5.5 bi-

*Conferencia magistral organizada por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y que, con el título “Las reformas económicas y el crecimiento de África”, tuvo lugar en el auditorio Jesús Terán, del Acervo Histórico Diplomático de la Cancillería mexicana, el 17 de octubre de 2005 (versión original en inglés).

llones de rands) favorece a América Latina. Esto se explica hasta cierto grado por el comercio general que existe con el continente americano (incluidos Estados Unidos y Canadá) que, en 2003, ascendió a un total de 70.5 billones de rands, con un poco más de dos billones a favor de Sudáfrica.

Desde 1995, el comercio con México se ha decuplicado hasta alcanzar 250 millones de dólares (MDD) en 2004 y, en líneas generales, es posible decir que está balanceado.

Se puede hacer algo más para estimular el comercio, si bien esto implica ir más allá de posturas políticas en la materia, así como alejarse de visiones grandiosas, incluidos los tratados de libre comercio. Es preciso ir al fondo de aquello que tiene que ver con la aplicación de los recursos diplomáticos y comerciales, de modo que se consiga enlazar a personas, compañías y países. Lo anterior puede revestir un menor atractivo político y, sin duda, significa una gran “labor ardua y tediosa” (es decir, la actividad poco glamorosa de intentar atraer a las empresas y tocar puertas), aunque esencial en el mejoramiento de las relaciones.

La misma regla es válida para atraer inversiones. En la actualidad, se calcula que el monto total de la inversión extranjera directa (IED) de Sudáfrica en América Latina es de alrededor de 12 billones de dólares, de los cuales, 10 billones corresponden a dos compañías (Anglo American y BHP Billiton) en Chile. Resulta difícil estimar el monto total de la inversión latinoamericana en África, pero con toda certeza representa apenas una fracción de la cifra sudafricana.

Un segundo aspecto positivo que aproxima a ambas regiones es el de una historia compartida. Esto incluye dos áreas afines: la primera tiene que ver con la cuestión de cómo crear una “paz social”, a través, en parte, de la democratización; la segunda consiste en la importancia del desarrollo económico.

El tercer aspecto que fomenta la existencia de vínculos más estrechos se centra en la relevancia de desarrollar sistemas de gobierno global y, en relación con este punto, que haya una mayor representatividad global, incluida la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La iniciativa India-Brasil-Sudáfrica (IBSA), existente desde 2003, puede cumplir al respecto una función, a pesar de lo cual las expectativas sobre la misma no deben exagerarse. Hoy día, IBSA tiene sin duda un gran potencial, que, sin embargo, aún está por desarrollarse. ¿Por qué?

Comercio trilateral IBSA, 1992-2002 (Millones de dólares)

	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002
Brasil-SA	204.06	451.21	706.94	503.88	539.40	626.29	662.45
Brasil-India	206.74	613.73	353.70	415.82	442.02	905.14	936.85
India-SA	40.251	266.75	571.18	626.43	684.89	688.22	662.75

Ciertamente, hay un gran potencial en las relaciones comerciales y de inversión de India-Sudáfrica y Brasil-India, tal vez mayor que en la relación entre Brasil y Sudáfrica, donde los dos son, quizá, socios comerciales más competitivos que complementarios. El comercio de Sudáfrica con India se ha incrementado de una ínfima cifra de 270 MDD en 1994 a más de 660 MDD en 2002; y el de Sudáfrica con Brasil ha pasado, en el mismo periodo, de 450 MDD a 660 MDD.

Tales incrementos son producto de las elevadas tasas de crecimiento económico indio y del considerable aumento de los intereses en los flujos de inversión interna, particularmente en Sudáfrica, pero, en forma más general, en los productos básicos africanos.

Al amparo de IBSA se estableció un Consejo Comercial Trilateral con el fin de crear el marco para el surgimiento de

sinergias que utilicen las negociaciones del Tratado de Comercio Preferencial que Brasil inició con India. Asimismo, India negocia un pacto similar con la Unión Aduanera de África Austral (SACU, por sus siglas en inglés) y busca la manera en la que pueda entrar también el Acuerdo de Libre Comercio para el Sur de Asia (SAFTA, por sus siglas en inglés). Celso Amorim, ministro brasileño de Relaciones Exteriores, declaró que espera que los tratados de libre comercio evolucionen y “relacionen grandes zonas de libre comercio entre los tres continentes”. Funcionarios de los tres países acordaron trabajar con miras a que, para 2007, los flujos comerciales entre ellos alcancen los 10 billones de dólares.

Al respecto, el ministro sudafricano de Relaciones Exteriores, Nkosazana Dlamini-Zuma, opinó que “los gobiernos sólo pueden crear el entorno, pero las empresas deben hacerse presentes”. Y, si bien es posible agregar validez a la integración a través de los tratados de libre comercio y otras iniciativas “para compartir experiencias” como en el caso de las pequeñas, las micro y las medianas empresas (SMME, por sus siglas en inglés), resulta confuso y se presta a debate el hecho de pensar si las empresas necesitan de IBSA para que prospere su relación, aun cuando es indudable que IBSA necesita de las empresas para darle fundamento a esta relación. La integración interregional (y también regional) no se hará realidad porque tres ministros se reúnan en una sala; surgirá porque las empresas generen una dependencia e intereses mutuos a través de las inversiones y el comercio.

A la par de una serie de Memorandos de Entendimiento relativos a acuerdos de vuelos y enlaces marítimos, y la atención puesta en todo, desde la “administración en línea” (*e-governance*) hasta la energía renovable y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (SME, por sus siglas en inglés), están en marcha numerosos programas de IBSA, además de las delibe-

raciones comerciales. El Fondo de Desarrollo de IBSA se maneja junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El primer beneficiario de este programa es Guinea-Bissau, el segundo Haití; por su parte, Laos y Palestina pueden considerarse como posibles beneficiarios en el futuro. Los proyectos son esfuerzos básicos de “limpieza” —desde la eliminación de basura hasta la reconstrucción e inversiones para mejorar la prevención del delito—. Inicialmente, Brasil e India aportaron 100 000 dólares cada uno para este fondo, y Sudáfrica, 50 000 dólares.

Existen críticas en el sentido de que toda esta actividad no hace más que sumarse a la ya de por sí sobrecargada agenda de comercio exterior y desarrollo de los tres países. Por ejemplo, en el terreno del comercio, India acaba de comprometerse en una serie de tratados de esta índole con Tailandia, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), la Cooperación Económica de Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka, Tailandia, Bhután y Nepal (BIMSTEC, por sus siglas en inglés), y la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC, por sus siglas en inglés), que incluye a siete países.

Por su parte, Sudáfrica está en negociaciones de tratados comerciales con India, Estados Unidos y otros países. Y, aunque hay complementariedad entre India y los otros dos países —Brasil y Sudáfrica— (por ejemplo en cuestión de productos farmacéuticos versus materias primas), como lo mostraron las agitadas negociaciones entre el Mercosur y Sudáfrica, la competencia transatlántica en el rubro comercial es mucho mayor.

Son muchas las expectativas que se tienen sobre lo que IBSA podría lograr, desde mejorar los flujos comerciales, de inversión y tecnológicos hasta hacer un trabajo conjunto para reformar a las Naciones Unidas, promover las SMME y enfrentarse al terrorismo. Sin embargo, lo único que puede percibirse hasta ahora, en cuanto a resultados, es el número de sus cumbres

y conferencias. Tal vez esto sea un precedente necesario para aumentar la cooperación, aunque también IBSA podría convertirse en tan sólo una “industria” de cumbres académicas e intergubernamentales. De ahí que sea preciso tener cuidado de que a esta iniciativa no le suceda lo mismo que a otros intentos semejantes de cooperación sur-sur: mucha palabrería, muchas posturas políticas, pero pocos resultados concretos.

El viceministro de Relaciones Exteriores de Sudáfrica, Aziz Pahad, dijo que si bien IBSA trata de eludir una rigidez que podría impedir el logro de sus metas, “no pasa de ser otro brazo de una gran familia” de organizaciones de los países en desarrollo, incluyendo el Movimiento de los No Alineados y el G-77. Esto no debiera ser alentador dado el historial de estos organismos, como lo ocurrido recientemente con los intentos frustrados por reformar a la ONU. Por el contrario, para que IBSA tenga sustento, es necesario que haya tres elementos: “centrar la atención, centrar la atención y centrar la atención”, suponiendo, desde luego, que la atención esté centrada en las ganancias financiero-comerciales, y no en los beneficios políticos internos. Sin esto, IBSA corre el riesgo —mejor dicho, está corriendo el riesgo— de convertirse en una tertulia más.

A lo desfavorable

A continuación, pasaré a los aspectos menos positivos de las relaciones entre regiones que, no obstante, también deberán incentivarnos para trabajar con más ahínco en la búsqueda de soluciones conjuntas.

El primer aspecto consiste en encarar y ocuparse abiertamente de la corrupción como un costo para nuestras economías. La corrupción adopta varias modalidades; de ellas, la más extrema es la recepción de sobornos; la segunda está en los

acuerdos comerciales deshonestos, y la tercera es la forma de conceder derechos, igualmente corrosiva pero menos obvia. En nuestra política, de África o América Latina, no deberá haber sitio para quienes participen en actos corruptos; eso ridiculiza la larga lucha por la democracia. Es decisivo mantener frenos y contrapesos a través del Legislativo y las organizaciones no gubernamentales, aun cuando muchas veces a este último sector se le adjudique —deliberadamente— el papel de oposición, con todo lo que esto conlleva. Más que significar el enriquecimiento de las instituciones de gobierno, el hecho de que la sociedad civil asuma el papel de oposición, que actúa como freno y contrapeso, refleja, por encima de cualquier otra cosa, un fracaso del sistema parlamentario.

El segundo aspecto se relaciona con el desarrollo de nuestros sistemas políticos al pasar de democracias formales a funcionales. En el lenguaje de las ciencias políticas, la definición de una democracia se refiere a aquellos países que han registrado un cambio de gobierno en las urnas. A propósito de ello, un poco más de un cuarto de las 42 democracias africanas conocen esta democracia interina. Por el contrario, en muchos casos, tanto de América Latina como de África, aquello que concierne a la política y su cumplimiento se concentra menos en las políticas que en las personalidades; por lo general, la atención se centra en el “figurón” o protagonista. Empero, lo más importante en el debate político tiene que ser el logro de un consenso nacional que trascienda a las personalidades y a los partidos.

En Sudáfrica, con todas nuestras deficiencias políticas (donde no es menos importante la ausencia de una mentalidad de oposición leal) y las fisuras entre el ala izquierda y los nacionalistas del partido, el liderazgo y la “inclusividad” del Congreso Nacional Africano (CNA) han sido la clave para mantener la cohesión política. Aquí hay otra ventaja: el hecho de que el CNA —el otrora partido revolucionario— haya defendido e implan-

tado políticas económicas conservadoras tranquilizó a quienes temían que, con este régimen, Sudáfrica resultase menos favorable para los inversionistas. De hecho, sucede lo contrario, el CNA es mucho más favorable para los inversionistas, tanto en sus políticas como en la práctica, que su antecesor el Partido Nacional, además de que su gobierno tiene un nivel considerablemente superior.

El tercer y último punto, a mi juicio el más importante de todos, es la necesidad de encontrar los métodos económicos y políticos más propicios para el desarrollo. En las dos últimas décadas, el récord de desarrollo en África y América Latina se ha mostrado débil tanto al compararse con el de los países en desarrollo de otras zonas (el sur de Asia, por ejemplo), como, y de manera especial, al evaluar las necesidades de sus poblaciones. América Latina y África padecen extraordinarios problemas relacionados con la equidad, con un elevado coeficiente de Gini, que se hace evidente en México, Brasil y Sudáfrica. En la mayoría de estos países, a pesar de las declaraciones en sentido contrario, cuando menos con base en mi propia experiencia, la falta de igualdad tiene una dimensión racial sistemática. En un círculo vicioso, la desigualdad engendra la polarización étnica, racial y religiosa, y exacerba las fracturas políticas y sociales.

¿Por qué sucedió esto? Parte de la respuesta radica en la tasa de crecimiento. Por lo que toca al ingreso per cápita, América Latina creció sólo 0.5% (crecimiento anual promedio del producto interno bruto per cápita) entre 1980 y 2000. En el África subsahariana el índice fue de -1.1%; en Asia Oriental y Pacífico, de 6.4%, y en el sur de Asia, de 3.3%.

Parte de la respuesta también se encuentra en la naturaleza del crecimiento económico, en la dificultad existente para crear empleos junto con el crecimiento: aquello que en Sudáfrica se denomina “crecimiento con desempleo”.

Con la llegada de retos ideológicos alternativos al consenso de desarrollo en Brasil y Venezuela, que tuvieron lugar en la última década, cabría preguntarse cuáles son las causas del crecimiento económico, y de qué manera el mejor rendimiento económico podría traducirse en una mayor justicia social.

Permítanme centrarme un momento en África. ¿Por qué la elite gobernante de África —a excepción de Botswana y Ghana— no se ha orientado a políticas encaminadas a alcanzar metas de desarrollo claras y congruentes? O, dicho de otro modo, ¿por qué el rendimiento de las inversiones de capital social en África ha sido tan bajo? ¿Por qué los Estados en general han fracasado como instrumentos de gobierno? ¿Hay factores, exclusivos de África, que puedan explicar el pobre historial de ese continente? ¿Por qué los africanos han mostrado una aparente carencia general de iniciativa emprendedora en África, mientras que ésta es notable, entre otros, en los indios, libaneses y blancos?

Estas preguntas tienen una serie de respuestas. De ahí la importancia de analizar brevemente los 40 años de desarrollo africano por periodos. Durante la ponencia presentada en la Conferencia sobre “Ortodoxia económica”, en la National Chengji University (Taiwán, 2005), Robert Schrire hizo una útil identificación de las tres etapas de desarrollo:

—*Independencia-1973*. Ésta se puede considerar como la “era de los dividendos de la independencia”. Con elevadas tasas promedio de crecimiento (más de 5%), durante este periodo el desempeño de África no fue muy diferente, en los 10 primeros años, del de una gran parte de Asia. Lo anterior se debió a una serie de factores, incluidos el flujo de ayuda recibida durante la guerra fría; el “dividendo de la independencia”, y el desarrollo de la infraestructura, previo a la independencia, por parte de las potencias coloniales, así como de los recursos derivados del *boom* de los productos básicos. Sin embargo, esta fase de cre-

cimiento se fue distanciando cada vez más de los proyectos de “gran impulso” que, se creía, permitirían el despegue hacia un crecimiento sostenido —como la presa Volta en Ghana—. Y, a ello, habría que agregar la inestabilidad, los golpes militares y la mala administración.

—*Mediados de los años setenta a principios de los noventa*. Estos años pueden describirse como los “años perdidos”. Se trató de un periodo fundado en los errores del anterior, dado el retraso inevitable que existe entre las políticas y sus consecuencias. Además de la inseguridad y la inestabilidad sistemáticas al interior de los Estados y entre ellos, estaba el pobre rendimiento de los Estados africanos, relacionado con las críticas debilidades del mercado, que incluían: las monedas sobrevaluadas y las elevadas tasas de interés negativas (el mecanismo para racionar el escaso capital), lo cual aparecía distorsionado por los problemas derivados de la economía política. Un Estado débil recompensaba a las elites urbanas con subsidios y tipos de cambio sobrevaluados, a expensas de un campesinado comparativamente privado de derechos civiles.

—*El periodo a partir de 1994* puede calificarse de “tentativa de nuevos comienzos”; en él, África experimenta, aunque partiendo de una base baja, un crecimiento relativamente superior.

Schrire propone cuatro motivos que explican este pobre historial:

—*La dependencia*. La economía política global favorece a los Estados más poderosos. Esta teoría sufrió, sin embargo, una virtual implosión con el final de la Unión Soviética.

—*Un gobierno deficiente* explica la situación de muchos Estados africanos, pero no responde a la pregunta de cómo hacer que los países —donde la naturaleza de la sociedad determina las políticas y éstas no son una variable independiente— sigan políticas aparentemente racionales.

—*El destino de África* incluye variables como la geografía, la distancia de los mercados, las condiciones del clima y la salud. ¿Pueden mejorarse o solucionarse estos factores a favor de África?

—*Se prevé el fracaso* porque dependemos del mismo tipo de soluciones. Aquí es preciso ser más creativos en ciertas circunstancias y no limitarse a tratar de solucionar los problemas africanos a través de la sabiduría tradicional de acuerdo con la cual “una mayor gobernabilidad traerá consigo el éxito”. Tal vez, en este aspecto, necesitamos analizar más a fondo el fundamento mismo de los Estados así como su interpretación y psicología del fracaso y el éxito. Esto se aplica en especial, por ejemplo, al desempeño de los grandes países de África, cuyos resultados no han estado a la altura de lo esperado.

Cualquiera que sea la respuesta, a pesar del gran empeño, el hecho de que durante muchos años innumerables economistas del desarrollo no hayan encontrado las soluciones adecuadas para el crecimiento subsahariano ilustra, no sólo que la búsqueda del elixir del crecimiento es imperfecta, sino que el problema con respecto al desarrollo africano ha sido muchas veces más político que económico. Como señala William Easterly en *The Elusive Quest for Growth. Economists Adventures and Misadventures in the Tropics* (Cambridge, The MIT Press, 2001), esto suele reflejar que a menudo no se aplica a la política un principio básico de la economía; a saber, las personas responden invariablemente mejor a los incentivos, verbigracia el dinero, que a otras cosas.

Hay diversas corrientes de opinión en torno a aquello que se requiere para emprender una trayectoria de mayor crecimiento-igualdad. La alternativa (al liberalismo macroeconómico) propuesta, defendida en su modalidad más extrema por Hugo Chávez, está, en lo fundamental, resuelta a emplear más dinero público con fines socio-políticos. Pero, invariablemente,

el populismo en América Latina y África adopta por lo general la forma más habitual de “retórica populista” —sobre todo en el terreno de la política exterior—, lo que implica pronunciarse en contra de condicionamientos externos (en particular los impuestos desde Washington), mientras que, en lo interno, se siguen políticas macroeconómicas moderadas. ¿Por qué? El grado de flexibilidad es muy limitado en la esfera de la política, hecho que resulta una dura realidad para aquellos políticos que prometen remedios instantáneos. Como dijera alguna vez Denis Healey, ex primer ministro de Relaciones Exteriores de Reino Unido: “los gobiernos vienen y van, pero las reglas de la aritmética y la geografía permanecen inmutables”.

Sudáfrica no es diferente en este sentido. En los últimos tiempos, el giro más notable de la política ha sido el fomento a un programa nekeynesiano de fuertes inversiones en obras públicas. Esta opción ha cobrado importancia en la medida que las cifras de creación de empleo no se equiparan a la demanda del mismo que hay en el mercado. Esto además de que nuestra historia política y racial al parecer impide establecer prácticas de mercado laboral, como las de Asia Oriental y algunas partes de América Latina.

Entonces, ¿qué reformas son necesarias para fomentar tasas de crecimiento más altas en gran parte de América Latina y África?

Evidentemente, es necesario diferenciar entre los Estados. Por un lado están los “débiles”, con frecuencia disfuncionales, que, las más de las veces, se encuentran saliendo del borde del abismo creado por décadas de conflictos civiles, con enormes divisiones sociales y políticas aunadas a las “habituales” desigualdades económicas. Estos países claramente requieren una “solución de rescate” distinta de aquellos que siguen activa y satisfactoriamente un programa de estabilización y reforma.

Por el otro, están los países del siguiente nivel, que incluye a Sudáfrica, Brasil y México, los cuales ahora tienen que emprender las difíciles y dolorosas reformas estructurales de “segunda generación” del sector público, incluidas la desregulación y comercialización de las industrias estatales, en un esfuerzo, entre otras cosas, por reducir el alcance de la corrupción, y llevar a cabo la reforma de las prácticas laborales y de los sistemas judicial y financiero.

Todas estas categorías de Estados tienen en común la necesidad de una reforma de la política, particularmente en educación y salud, además de la necesidad de mejorar el financiamiento y el crédito, en especial para las pequeñas y medianas empresas. La función del gobierno al trabajar con las empresas, internas y externas, en el intento de captar inversiones, es decisiva, sobre todo porque la inversión extranjera tiende a igualar la variedad local.

Conclusión: ¿hacia nuevos mañanas?

América Latina y África han hecho muy pocos avances en la lucha contra la pobreza en las dos últimas décadas. En todo caso, las divisiones causadas por la riqueza se han ensanchado. La degradación ambiental continúa siendo una inquietud creciente y fundamental. El reto central consiste en encarar la injusticia social sin comprometer la estabilidad económica. Me atrevería a decir que aquí, las políticas, más que las personalidades, son la clave para reducir las divisiones en las sociedades y entre las economías.

Así pues, sería natural que los crecientes vínculos de África y América Latina se concentraran en asuntos de justicia social y desarrollo económico. Existe la necesidad de protegerse

contra las visiones grandiosas de interacción al estilo de IBSA y, en cambio, centrarse en pasos más pequeños y tangibles que nos permitan avanzar, en particular en lo que toca a los vínculos comerciales y de inversión, así como en el trabajo arduo y a marchas forzadas que se requiere para obtener estos logros.