

REGIONALISMO Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN ÁFRICA: IMPLICACIONES Y
RETOS DEL ACUERDO DE COTONÚ Y DEL NEPAD

*REGIONALISM AND DEVELOPMENT STRATEGIES IN AFRICA. THE IMPLICATIONS
AND CHALLENGES OF THE COTONOU AGREEMENT AND NEPAD*

Eduardo Bidaurratzaga Aurre
Euskal Herriko Unibertsitatea
eupbiaue@lg.ehu.es

Artur Colom Jaén
Universitat Autònoma de Barcelona
artur.colom@uab.es

BIBLID [1576-0162 (2005), 12, 89-121]

RESUMEN

En los actuales debates sobre el camino hacia el desarrollo en el continente africano, se reproduce en gran medida la vieja discusión entre los teóricos del desarrollo sobre la dicotomía entre modelos extravertidos y autocentrados. Por otro lado, las notables transformaciones económicas y políticas a nivel internacional y continental acaecidas en los últimos años han conducido a un escenario significativamente distinto. Es en este marco en el que debe analizarse el surgimiento de nuevas iniciativas, como el Acuerdo de Cotonú y el NEPAD. A partir de las implicaciones que estas novedades pueden suponer para los procesos de integración regional en Africa, en este trabajo se pretende analizar la vigencia del viejo debate entre modelos de desarrollo extravertido vs. autocentrado, y contribuir a la discusión sobre los pros y contras de las nuevas iniciativas para la promoción del desarrollo en el continente.

Palabras Clave: Africa, desarrollo, integración.

ABSTRACT

The ongoing debates about development paths on the African continent reproduce the same old discussion among development theoreticians, as to the dichotomy between outward-oriented and self-reliant models. Concurrently, in recent years Africa has witnessed dramatic economic and political transformations, at the both international and continental levels, leading to a significantly different scenario. It is within this framework that new initiatives, such as the Cotonou Agreement and the NEPAD, should be analysed. Taking into account the implications of this new scenario and these projects to African

regional integration processes, in this paper we attempt to analyse the preeminence of the same old debate between outward-oriented and self-reliant models, and so contribute to the discussion on the pros and cons of these new initiatives for the promotion of development in the continent.

Key Words: Africa, development, integration.

Clasificación JEL: O55, F15.

1. INTRODUCCION

En la controversia acerca de los caminos hacia el desarrollo en Africa, el regionalismo siempre ha ocupado un lugar importante. Desde la perspectiva panafricanista de presidentes como Nkrumah (Ghana) y Nyerere (Tanzania), entre otros, la integración regional se ha concebido como instrumento de una estrategia de desarrollo endógeno y autocentrado. Sin embargo, la hegemonía del neoliberalismo en las últimas dos décadas ha venido a alterar profundamente este enfoque, y ahora, de modo coherente con el proceso de mundialización vigente, el regionalismo también se concibe como instrumento de liberalización y apertura global.

Los innegables progresos hacia la liberalización comercial multilateral acontecidos en los últimos años en poco han beneficiado a Africa. En particular, podemos referirnos a las dificultades en la eliminación de obstáculos en los mercados agrícolas, y también a la posición subordinada que los países africanos ocupan en las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC. Dicho de otra forma, el citado marco multilateral ha sido víctima de diferentes procesos de ralentización y bloqueo de algunos ámbitos de negociación, y una cierta decepción se ha apoderado de aquellos que esperaban beneficiarse de un proceso de liberalización comercial homogéneo a nivel mundial. Por todo ello, parece existir un cierto consenso sobre el beneficioso papel que la integración económica puede jugar para las economías en desarrollo, y para las africanas en particular, como alternativa a dicho ámbito multilateral. Pero no debemos olvidar que tal supuesto consenso está basado en la falta de precisión de la concepción de integración utilizada, y en la premeditada elusión del debate sobre diferentes modelos de integración, y sobre si ésta constituye una fase intermedia hacia el multilateralismo global o un obstáculo para el mismo¹.

¹ Esta falta de precisión es común a muchos otros debates sobre la implementación de determina-

Así pues, partiendo de la aceptación de diferentes formatos de regionalismo, el reciente resurgimiento del interés por el tema de la integración regional como instrumento de desarrollo debe centrarse, no tanto en el debate a favor o en contra del regionalismo, sino en qué enfoque es más adecuado para los diferentes grupos regionales africanos. Esta polémica se produce en un entorno en el que, por un lado, los gobiernos del Centro del sistema capitalista plantean unos nuevos marcos de relaciones con las economías de la Periferia adscritas a "su área de influencia", basados fundamentalmente en el segundo de los planteamientos señalados, a modo de opción transitoria previa a la potencial liberalización futura a nivel mundial. Por otro lado, a su vez surgen y se renuevan iniciativas integracionistas y de desarrollo desde la Periferia, abriendo el debate sobre si lo hacen a modo de complemento o de respuesta alternativa y mecanismo de protección ante las anteriores.

En estas circunstancias, consideramos de especial interés centrarnos, por un lado, en el estudio de las relaciones entre los países africanos y la UE, en el marco del Acuerdo de Cotonú² (en vigor desde 2000), y por otro lado en el del NEPAD³ (Nuevo Partenariado para el Desarrollo de Africa, aprobado por la UA en 2001). Este último proyecto ha alcanzado en la actualidad la consideración de principal iniciativa de origen africano para la inserción satisfactoria del continente africano en la economía mundial. El interés subyace en que estos son escenarios en los que los diferentes elementos arriba mencionados, se configuran como piezas clave de un rompecabezas mediante el cual se va a construir en gran medida el futuro inmediato del continente africano.

Por tanto, el objetivo de este trabajo consiste, primeramente, en analizar el nuevo patrón de regionalismo sobre el que parecen consolidarse las relaciones entre las economías africanas y las de la UE en la era post-Lomé. Asimismo, se pretende examinar también la previsible incidencia del NEPAD en términos de integración regional, y los posibles efectos positivos o negativos sobre sus economías y el bienestar de sus poblaciones. Este nuevo formato, en sus diferentes versiones, refleja la mutación del papel atribuido a la integración económica regional en los procesos de desarrollo. Esta ha pasado de ser un instrumento de desarrollo autocentrado y orientado básicamente hacia dentro, a convertirse en una forma de inserción en la economía mundial a partir de un modelo de desarrollo de corte mayormente neoliberal. Esto es, un modelo extravertido, basado en el libre comercio y en la libre movilidad de capi-

das políticas, donde el supuesto objetivo de las mismas (desarrollo, sostenibilidad...) es premeditadamente dotado de una ambigüedad que permite la cooptación de la terminología y de los discursos más actuales y avanzados por parte de casi cualquier agente social, institución, etc. Ello se convierte en una estrategia para la neutralización de los debates centrados en el significado de esos términos, a modo de definición de objetivos, y las políticas más adecuadas para favorecerlos.

² Texto disponible en <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r12101.htm>

³ Ver <http://www.nepad.org>



tales, si bien en ausencia de libertad de movimiento de la mano de obra a nivel internacional.

2. DESDE LA INTEGRACION ECONOMICA AL DESARROLLO EN ÁFRICA

En un momento como el actual, de claro auge de las iniciativas regionalistas en todo el planeta, llama poderosamente la atención descubrir que el continente africano es en términos cuantitativos el más rico en materia de proyectos de integración regional formales. Ahora bien, este alto número de grupos regionales poco tiene que ver con su éxito real, no sólo en términos de objetivos clásicos como aumento del comercio intrarregional o de las tasas de crecimiento económico, sino de sus escasos logros en cuanto a niveles de satisfacción de necesidades básicas y, en definitiva, de desarrollo humano.

Así, tanto en el campo teórico como en el de su aplicación práctica, el debate acerca de la relación entre integración económica y desarrollo en África ha estado muy presente en el diseño de las políticas de desarrollo durante las últimas cuatro décadas.

2.1. INTEGRACION Y DESARROLLO: EL DEBATE TEORICO

El marco de análisis de la integración económica regional ha sido fundamentalmente desarrollado por autores adscritos a la ortodoxia neoclásica. Ello no obsta para que la teorización de enfoques alternativos a éste surja precisamente en el campo de estudio de los pros y contras de la integración para el caso de las economías en desarrollo.

De modo aproximativo, cabe distinguir tres grandes enfoques: el neoclásico, el dirigista o regulado, y el neofuncionalista. Esta clasificación nos conduce, en gran medida, al debate acerca del nivel de intervención pública con que los proyectos de integración deberían funcionar. En este sentido, ello consiste en discutir acerca de los mecanismos de redistribución y compensación, de las ventajas y desventajas de la dinámica integradora, y del nivel de libertad con el que debería funcionar el mercado para asignar los recursos dentro de un grupo regional. Todo ello se inserta en una concepción del regionalismo donde la típica clasificación de las fases de la integración de Balassa (1964) queda relativizada en diversos sentidos.

El enfoque neoclásico se basa en los trabajos de Viner⁴ (1950) sobre creación y desviación de comercio como indicadores del potencial de la integra-

⁴ Otros autores destacados dentro de esta corriente, por sus aportaciones teóricas continuadoras del enfoque de Viner, son Meade (1955), que analizó los efectos de una unión aduanera separadamente desde el lado de la producción y el consumo, y Lipsey (1957), cuya principal aportación consistió en la interconexión entre la teoría de las uniones aduaneras y la del "second best", definiendo los factores que influyen sobre el logro de mayores niveles de bienestar en función de los restrictivos criterios establecidos en dichas teorías.

Taulara 1. Funtzioak inportazio-eraketak inportazio-merkatuaren bidezko inportazioak erosten dituztenak

Paizak (bilaka- zita) (bilaka- zita)	Tasa de obsoleszenzia (% anual)	MTE por capite (\$/1.000)	Inventariu total de inportazio (1000*1000)	Ayuda Oficial al Comercio (% PIB)	Estatistikak de inportazioak			Crecimiento del PIB (base anual)	Formación de bruto (% anual)
					1990	2002	1990-2002		
Argelia	00,0	0,00	0	0,0	0,0	0,0	3,8	0,0	-
Australia	40,0	10,000	0	..	0,0	..	2,1	..	0,0
Bolivia	00,0	0,000	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Burkina Faso	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cameroon	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Canada	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Chile	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
China	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colombia	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Costa Rica	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cuba	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dominican Republic	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ecuador	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Egypt	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
El Salvador	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guatemala	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Honduras	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
India	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indonesia	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Iran	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Italy	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Jamaica	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Japan	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Korea	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Madagascar	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mali	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mexico	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Morocco	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nicaragua	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nigeria	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pakistan	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Panama	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Paraguay	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Peru	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Philippines	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Romania	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Russia	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saudi Arabia	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Senegal	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Singapore	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Slovakia	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Slovenia	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Spain	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sweden	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Switzerland	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taiwan	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tanzania	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Togo	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tunisia	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
USA	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Venezuela	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zambia	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zimbabwe	00,0	0,000	..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Iturria: EIA inportazio-eraketak inportazio-merkatuaren bidezko inportazioak erosten dituztenak. Iturria: EIA inportazio-eraketak inportazio-merkatuaren bidezko inportazioak erosten dituztenak. Iturria: EIA inportazio-eraketak inportazio-merkatuaren bidezko inportazioak erosten dituztenak.

ción, y su concepción paretiana del bienestar. Este enfoque es contrario a la redistribución mediante la alteración de las dotaciones iniciales de recursos, incluso en situaciones de fuertes desigualdades⁵. Ello ha generado una amplia literatura crítica respecto a este enfoque pro-mercado para el caso de las economías periféricas en general y las africanas en particular (Founou-Tchouigoua, 2001).

Detrás de estas críticas se adivina una concepción de la integración que va mucho más lejos de la teorización sobre el comercio y la liberalización arancelaria, enmarcándola en el contexto más amplio de las estrategias de desarrollo. De este modo, desde los enfoques dirigistas se analizan el comercio y la producción a partir de una perspectiva estructural y de largo plazo, interpretando la integración como un instrumento de mejora colectiva para el logro de la meta del desarrollo.

Ahora bien, las iniciativas que apuestan por la regulación, la limitación de la competencia, la especialización pactada, o el establecimiento de sistemas de redistribución de los costes y beneficios de la integración, no están exentas de dificultades. En particular, el establecimiento de mecanismos de compensación en procesos de integración entre países con diferentes niveles de desarrollo a menudo constituye un obstáculo importante. De hecho, este ha sido uno de los principales problemas al que se han tenido que enfrentar los proyectos de integración africanos que han intentado implementar este modelo.

En tales circunstancias, propuestas iniciales poco ambiciosas, centradas en acuerdos de cooperación limitados a una serie de sectores, y con un aparato burocrático-administrativo de bajo coste presupuestario, han sido vistas con buenos ojos por diversos analistas (Robson, 1987, Saasa, 1991, Ostergaard, 1993, Radelet, 1997). Ello a modo de pragmático modelo inicial de promoción de la integración entre economías con diferentes niveles de desarrollo, tanto de forma individual desde el puro neofuncionalismo como en combinación con otros enfoques, y el regulado en particular.

Es importante señalar que, en el momento en que estos debates eran más candentes, en los años 60, 70 e incluso los 80, el concepto de desarrollo que se manejaba como objetivo de todas estas estrategias, se identificaba esencialmente con crecimiento económico mediante industrialización. Esto ha cambiado sustancialmente, de tal forma que hoy día se opera en buena medida con el concepto de desarrollo humano, popularizado por el PNUD en sus informes anuales desde 1990 (Griffin, 2001). Este marco teórico se basa en el enfoque de las capacidades de Sen, (Sen, 1990 y 1998) que a su vez es de algún modo tributario del concepto, más alejado en el tiempo, de satisfacción de las necesidades básicas de los años 70 de Streeten (1986).

⁵ Para un análisis en mayor profundidad sobre este tema de la redistribución, véase Ovejero (1994).

Finalmente, y asumiendo que la integración puede favorecer el desarrollo humano por la vía del crecimiento económico⁶ (PNUD, 1996), es preciso subrayar su condición de requisito necesario pero no suficiente para el logro de dicho objetivo. Es por ello clave que los actuales proyectos de integración en curso en el continente africano sean diseñados y evaluados en función de su contribución a la mejora del nivel de satisfacción de las necesidades primarias. Asimismo, deberían ser precisamente éstos los mismos criterios a utilizar para analizar iniciativas continentales, como el NEPAD, o intercontinentales como las contenidas en los Acuerdos de Cotonú, que prevén la configuración de espacios de integración entre la UE y agrupaciones de países africanos.

2.2. LA PRAXIS DEL INTEGRACIONISMO EN ÁFRICA: DIFICULTADES Y LIMITACIONES

Desde el inicio del proceso de descolonización en Africa, el interés fundamental de los nuevos estados independientes se centró en la construcción nacional, lo que en el ámbito económico se concretaba en el diseño e implementación de una política de desarrollo propia. Es por ello que la apuesta por un modelo de desarrollo impulsado desde el esfuerzo regional conjunto, pasaba a un segundo plano ante el temor a la pérdida de soberanía por parte de los gobiernos de los recién creados estados⁷.

Esto constituyó un primer obstáculo para la promoción de iniciativas regionalistas en Africa. Con todo, el pequeño tamaño de muchas economías del continente y la constatación de las limitaciones de sus estructuras económicas para alcanzar el desarrollo, condujo al refuerzo de la idea de cooperación entre estados africanos. Todo ello tuvo su reflejo, tanto a nivel continental, con la creación de la OUA en 1963, como a nivel de diversos proyectos de integración regionales, entendidos como la versión pragmática de un panafricanismo que ya para la segunda mitad de los 60 iba perdiendo fuerza.

⁶ A partir de una perspectiva restrictiva de la integración, limitada al ámbito comercial, sería preciso hacer referencia a los debates más actuales sobre la influencia de la liberalización comercial sobre el crecimiento económico. A este respecto la discusión viene protagonizada por argumentos que van: desde aquellos que establecen una relación directa entre la apertura comercial y el rápido crecimiento del PIB (Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995; Edwards, 1998; Dollar y Kraay, 2001); hasta los que se muestran más escépticos ante las conclusiones de éstos, como consecuencia de problemas metodológicos y resultados susceptibles de diferentes interpretaciones, o tomando contraejemplos de algunos casos exitosos de países asiáticos y sus políticas poco acordes con la ortodoxia del Consenso de Washington (Rodríguez y Rodrik, 1999; Rodrik, 2001; Wade, 2003); todo ello pasando por posiciones favorables a la apertura comercial por su efecto positivo sobre el crecimiento, pero matizando dicho argumento por considerar la primera una condición necesaria, más no suficiente, para el logro de dicho objetivo, y resaltando la importancia complementaria de otro tipo de políticas e instituciones (Winters, 2000, 2004).

⁷ La experiencia fracasada de la federación de Mali y Senegal en los años 60, entre otras, viene a ilustrar estas contradicciones.

Aún así, tal y como señalábamos al comienzo, la historia del regionalismo en Africa está plagada de fracasos y procesos inacabados. Los motivos que nos pueden ayudar a entender estos decepcionantes resultados son mayormente de carácter político, jurídico y económico. En cuanto a las limitaciones de carácter político cabe señalar, entre otras, la escasa legitimidad de numerosos gobiernos de corte dictatorial y autocráticos; la falta de voluntad política de representantes gubernamentales faltos de perspectiva ante procesos de cesión de soberanía en favor de entes de carácter supranacional, a cambio de un supuesto beneficio en el medio o largo plazo, no siempre compatible con el electoral a corto; la presión realizada por diferentes grupos económicos temerosos a la pérdida de sus privilegios como consecuencia del aumento de la competencia en diferentes mercados; y la inestabilidad política interna y externa propia del contexto de la Guerra Fría.

Respecto a los aspectos jurídicos, destacan las normativas y estructuras creadas para la gestión de estas iniciativas integracionistas, que, pese a su carácter supranacional, han priorizado la defensa de la soberanía nacional sobre la base de la no-injerencia. Igualmente, la libre pertenencia a diferentes organizaciones regionales ha llevado frecuentemente al solapamiento de funciones y estructuras burocráticas, que han generado confusión y un uso ineficiente de los escasos recursos diplomáticos existentes.

Por último, en el ámbito económico debe señalarse la escasa complementariedad de unas estructuras productivas orientadas a la exportación hacia las antiguas metrópolis de unos pocos bienes con escaso valor añadido; una dotación de infraestructuras de transporte insuficiente y construida bajo la lógica del abastecimiento de las colonias a dichas metrópolis y no de la promoción del comercio intra-regional; falta de integración financiera y monetaria que facilite los intercambios; y los diferentes niveles de desarrollo de las economías participantes que agudiza el debate sobre la pertinencia de la redistribución en favor de las economías más desfavorecidas y sobre los mecanismos más adecuados para llevarla a cabo (Kabunda, 2001; 2002a,b; Cheru, 2002).

En definitiva, los obstáculos a que se enfrentan las iniciativas de integración económica regional para la promoción del desarrollo en Africa tienen un carácter en gran medida estructural⁸, directamente vinculado a su pasado colonial y a las estructuras políticas y económicas heredadas de esa época.

⁸ Es preciso hacer referencia aquí al creciente interés suscitado en los últimos años a nivel mundial por los efectos sobre el desarrollo de algunas enfermedades (principalmente el SIDA, la malaria y la tuberculosis), de especial incidencia en el continente africano, y por la lucha contra ellas mediante un esfuerzo específico de captación de fondos por parte de la comunidad internacional. La experiencia hasta el momento ha puesto de manifiesto la tremenda complejidad de una estrategia efectiva para el combate de dichas enfermedades, ante la falta de recursos por parte de las poblaciones afectadas para acceder a medicamentos o medidas preventivas, sus altos niveles de malnutrición, unas estructuras sanitarias escasas y deficientes, insuficiente personal sanitario debidamente formado, y otro tipo de carencias estructurales difícilmente solventables en el corto plazo.

3. EL AUGE CONTEMPORANEO DEL REGIONALISMO Y LAS MUTACIONES DEL DISCURSO

Si bien a la hora de clasificar cronológicamente las primeras experiencias integracionistas africanas, podríamos establecer dos grandes etapas (finales de los 50 y años 60, por un lado, y la década de los 70, por otro), debe señalarse que es a primeros de los años 80, y principalmente en los 90, cuando se detecta un renovado impulso de las iniciativas integracionistas existentes, y la creación de otras nuevas, principalmente en la zona sur del continente. Del mismo modo, asistimos en esta última época a un reavivamiento de los debates sobre el papel de la integración como instrumento para el desarrollo en África.

Dicha dinámica tuvo su origen en la cumbre de la OUA celebrada en Nigeria en 1980, donde se aprobó el *Plan de Acción de Lagos* (PAL). En un contexto de profunda crisis económica –coincidente con la crisis general del capitalismo de los años 70-, el PAL propuso una estrategia de desarrollo autocentrada (*self-reliant*) basada en la reducción de la dependencia respecto las exportaciones tradicionales, y que tenía por objetivo la promoción de un patrón de crecimiento económico compatible con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Uno de los instrumentos más importantes que se pone encima de la mesa desde esta perspectiva es la formación de agrupaciones regionales que acabarían fusionándose en un gran espacio económico común para el conjunto del continente el año 2000⁹.

El Banco Mundial reaccionó de inmediato ante el PAL mediante la publicación al año siguiente del denominado *Informe Berg*. La óptica neoliberal que impregna el informe vendría a constituirse en el paradigma hegemónico de las estrategias de desarrollo africanas en los años posteriores. Ello se explica porque ante los profundos desequilibrios macroeconómicos y el fuerte endeudamiento externo que atenazaban las economías africanas, sus gobiernos no dudaron en recurrir a la financiación ofrecida por las instituciones financieras de Bretton Woods. Esta financiación afluía con el sello de la condicionalidad, es decir, que los préstamos estaban condicionados a la adopción de medidas de estabilización y ajuste, dentro de la lógica de lo que se ha venido a denominar el “Consenso de Washington”, de clara inspiración neoliberal.

El ajuste estructural propuesto desde Washington consiste, entre otras, en medidas de liberalización y apertura de los mercados, así como en la reducción general de la intervención pública en la actividad económica. Si bien es

⁹ Ante el exceso de optimismo respecto al plazo de ejecución, éste fue redefinido en el Tratado de Abuja de 1991, previéndose para 2025 la ambiciosa pretensión de crear una unión económica y monetaria panafricana (AEC). Es necesario subrayar que las líneas maestras del PAL se apoyaban en la idea de que los obstáculos al desarrollo en África son externos, soslayando los obstáculos de carácter interno de éstos países, también existentes. Es por ello que una de las críticas más sólidas al planteamiento del PAL es la referente a la desresponsabilización de las élites africanas.

cierto que algunas de estas medidas eran difícilmente aplazables, como por ejemplo aquellas dirigidas a atajar el déficit crónico de la balanza de pagos, lo relevante es que el ajuste se diseñó en un marco teórico ortodoxo ante el que apenas se permitió plantear otras perspectivas de análisis, ni implementar otro tipo de políticas. Frente a la alternativa de una estrategia de desarrollo que mire hacia dentro, la propuesta de las instituciones de Washington se basa en la especialización productiva y la promoción de las exportaciones como motor del crecimiento económico. Ante esta realidad, los discursos africanistas sobre el desarrollo autocentrado se quedaron en el capítulo de las buenas intenciones.

El radical cambio de paradigma que se operó en los años 80 debido a la generalización de los planes de ajuste estructural por todo el continente, alcanzó también al ámbito de la integración regional. El poco predicamento que tenía el integracionismo como instrumento de desarrollo en las instituciones de Bretton Woods, frenó el debate y el dinamismo de las iniciativas de integración en África. Sin embargo, desde inicios de los años 90 se detecta un creciente y renovado interés por los debates y las iniciativas integracionistas en el continente, dentro de la lógica de la nueva ola de regionalización de la economía mundial, que alcanza tanto al Centro como a la Periferia.

En este sentido, durante la última década los gobiernos africanos se suben al carro del creciente número de mandatarios y expertos que consideran que en la actualidad, el estado-nación ha dejado de ser una referencia válida para acceder a mayores niveles de crecimiento, industrialización y bienestar. Sin embargo, lo que sigue sin estar claro y, de hecho, es el elemento central del debate, es cuál es la morfología concreta que deben adoptar las iniciativas de integración para que el logro de los objetivos de desarrollo sea factible para el conjunto de sus eventuales participantes.

Bajo tales circunstancias, y ante la evidencia de que las iniciativas regionalistas proliferan y se afianzan a nivel mundial, a la vez que el marco de liberalización multilateral de la OMC se encuentra con diferentes obstáculos para su pleno desarrollo, se ha avivado recientemente el debate sobre si el regionalismo conduce o debe conducir hacia el multilateralismo global¹⁰.

Así, desde las posiciones más liberales, representadas por organismos como el FMI, el BM o la OMC, se ha considerado históricamente que el instru-

¹⁰ Dicho debate se alimenta en gran parte de los problemas de interpretación del artículo XXIV de la normativa GATT-OMC, donde se regulan las excepciones al principio no discriminatorio de Nación Más Favorecida. El citado artículo permite la formación de grupos regionales siempre y cuando éstos no incrementen los obstáculos comerciales respecto al resto de estados miembro, y sus acuerdos incluyan sustancialmente todo el comercio entre los estados miembros, con la pretensión de reducir sus barreras comerciales dentro de un periodo de tiempo razonable. El problema principal a este respecto consiste en la ambigüedad de dicho artículo, y la variedad de interpretaciones a que expresiones como "sustancialmente todo el comercio", o "un periodo de tiempo razonable" pueden quedar sujetas.

mento más adecuado para la maximización del bienestar corresponde al marco de la liberalización multilateral a nivel mundial, interpretando la integración regional tan solo como una opción de “*second best*”, y por tanto no deseable ante la alternativa óptima.

No obstante, con el tiempo estas instituciones han ido transformando su discurso, como consecuencia del creciente interés por la formación de grupos regionales en todo el mundo, y también por las dificultades encontradas para la liberalización en un marco multilateral global. En este sentido, desde dichas instituciones, en la línea de las recomendaciones de diversos trabajos teóricos (Bhagwati, 1993; De Melo y Panagariya, 1993; Foroutan, 1993), se mantiene en la actualidad una postura favorable a la integración, o mejor dicho, a la liberalización en el ámbito regional, siempre y cuando ésta no sea más que una fase intermedia en el camino hacia el objetivo final de apertura de las economías a los mercados globales¹¹.

Esta sería la lógica de los modelos integracionistas enmarcados dentro de la denominación de “regionalismo abierto”, entendiendo éste, más allá del caso típico de la APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), no como un proyecto de integración cuyo objetivo se agota en si mismo, mira hacia dentro y establece instrumentos discriminatorios respecto al resto, sino como una pequeña pieza dentro un gran puzzle mundial liberalizador, coherente con la dinámica del proceso de globalización, y dentro de la lógica de “building blocks” y no “stumbling blocks” del multilateralismo (Bhalla & Bhalla, 1997; Grilli, 1997). Sin duda, este es el planteamiento de fondo que preside la ola regionalizante actual, aplicable a Africa, o a sus relaciones con los países europeos, así como a numerosos proyectos en otras zonas del planeta, como en los casos del TLCAN-NAFTA, el acuerdo de libre comercio entre EEUU y Centroamérica, el ALCA para el conjunto del continente americano, o la futura área de libre comercio entre los países del ASEAN y China.

Pese a que estas iniciativas han sido frecuentemente interpretadas a modo de paso intermedio hacia un proceso de liberalización global, cabe analizar dicha realidad también desde otra perspectiva, concebiéndolas como representativas de la competencia entre los países del Centro. Competencia que se manifiesta en la voluntad de ampliar y garantizar los mercados, y en la expansión de las inversiones hacia las que consideran sus áreas de influencia.

¹¹Un buen ejemplo de este enfoque en el contexto africano es la *Cross Border Initiative* (CBI). Esta iniciativa, auspiciada por el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, nació en 1993 siendo rebautizada en 2000 como *Regional Integration Facilitation Forum* (RIFF). Los objetivos de la CBI-RIFF consisten en (i) dismantlar las barreras que dificultan el comercio y la inversión intrarregional a través de la desregulación, y (ii) promover un enfoque de la integración basado en la competencia y la eficiencia y con bajos aranceles ante terceros países. Explícitamente se apuesta por un modelo de regionalismo abierto donde “*actions are driven by the needs of the private sector instead of public sector plans*”. (<http://www.worldbank.org> y <http://www.afdb.org/cbi>).

De hecho, una de las características de este "nuevo regionalismo" de los años 90 es que implica a países del Centro y de la Periferia del sistema, situación impensable en la experiencia integracionista de décadas anteriores.

4. EL REGIONALISMO EN LAS RELACIONES UE-ACP

El giro experimentado en la orientación de las iniciativas de integración en todo el mundo, también se refleja en los cambios del marco de relaciones UE-ACP. El Acuerdo de Cotonú, que ha venido a sustituir a partir del año 2000 el marco regulador establecido en los sucesivos Acuerdos de Lomé desde 1975, recoge estas mutaciones.

4.1. EL AGOIAMIENTO DEL MODELO DE LOME

El modelo nacido en 1975, heredero de los Acuerdos de Yaundé I y II, bajo la denominación Lomé I, y al que siguieron sucesivas convenciones hasta la expiración de Lomé IV en el año 2000, ha constituido el eje central en función del cual se han regulado las relaciones entre las antiguas metrópolis europeas y sus ex colonias de África, Caribe y Pacífico (ACP)¹².

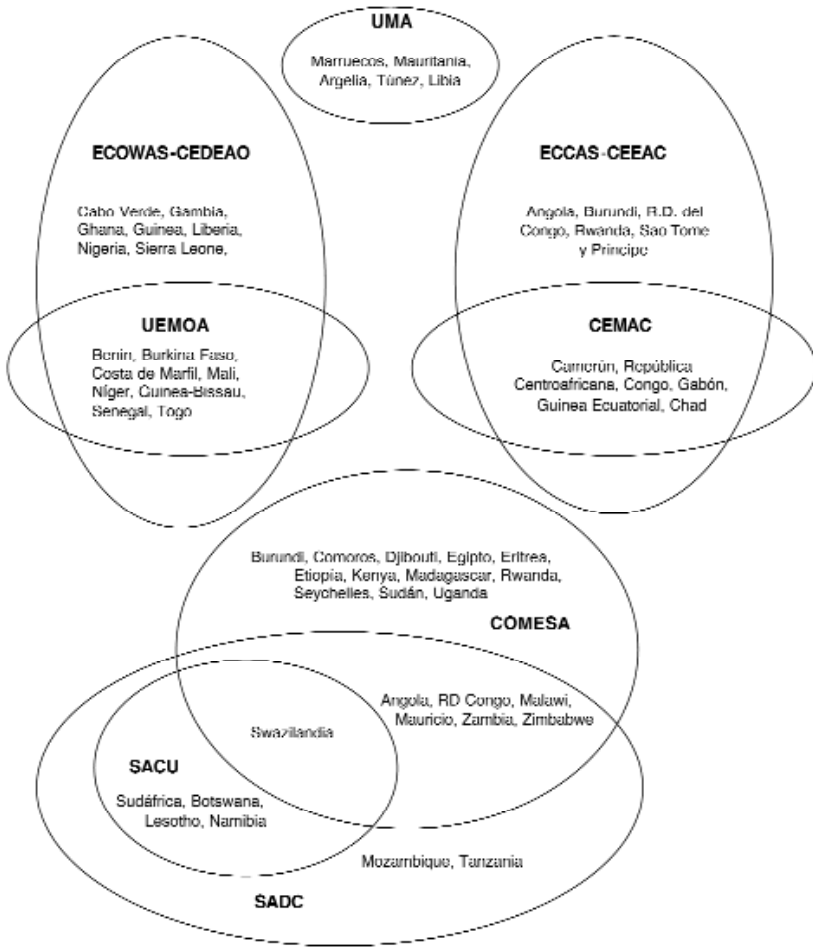
Debe señalarse que estos acuerdos, representativos de la política de cooperación para el desarrollo de la actual UE, han tenido un carácter que va más allá de la mera ayuda económica y financiera. El marco de Lomé ha venido ofreciendo ventajas comerciales a una serie de productos procedentes de estos países, mediante el acceso preferencial no-recíproco al mercado europeo, de tal forma que ello pudiera contribuir a su desarrollo económico¹³. Esta peculiaridad de la política de cooperación europea respecto a sus ex colonias sobre la base de un criterio de discriminación comercial positiva ha sido una de las principales señas de identidad de este marco de relaciones Norte-Sur¹⁴.

¹² Desde su creación hasta nuestros días el número de países integrantes de esta convención ha pasado a 15 por el lado europeo y a 78 en el área ACP, aglutinando un total de 48 países africanos y aproximadamente al 75% de los denominados países menos avanzados (PMA).

¹³ Además de disposiciones específicas para bienes como plátanos, carne de vacuno, ron y azúcar, los acuerdos incluyen básicamente productos manufacturados y agrícolas que no compiten con los incluidos en la PAC. En esta misma dirección, además de áreas como la ayuda humanitaria o la financiación del ajuste estructural, frecuentemente utilizadas en la mayor parte de los esquemas de cooperación al desarrollo, en el ámbito puramente comercial, los Acuerdos de Lomé han contado con instrumentos ciertamente diferentes a los habituales, entre los que destacan los Stabex o los Sysmin. El objetivo fundamental de estos instrumentos ha consistido en estabilizar, mediante las correspondientes asignaciones monetarias, los ingresos provenientes de las exportaciones de productos agrícolas y mineros respectivamente, ante los perjuicios ocasionados por la caída de los precios de dichos productos en los mercados internacionales.

¹⁴ Este esquema de preferencias arancelarias no recíprocas responde a las reclamaciones en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que a través de la UNCTAD vehiculó el tercermundismo, y que se tradujo en el establecimiento durante los 70 de diferentes Sistemas

GRAFICO 1: PRINCIPALES AGRUFACIONES REGIONALES EN ÁFRICA



Fuente: elaboración propia.

Acrónimo y año de establecimiento de cada una de las agrupaciones regionales:

- CEMAC: Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (1994)
- COMESA: Common Market for Eastern and Southern Africa (1994)
- ECCAS-CEEAC: Economic Community of Central African States - Communauté Économique des Etats de l'Afrique Centrale (1983)
- ECOWAS-CEDEAO: Economic Community of West African States - Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (1975)
- SADC: Southern African Development Community (1992)
- SACU: Southern African Customs Union (1910)
- UMA: Union du Maghreb Arabe (1989)
- UEMOA: Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (1904)



Aunque es precisamente en el ámbito del comercio en el que fundamentalmente se centran los procesos de liberalización relacionados con las dinámicas de integración, no puede afirmarse que la creación del grupo de los ACP, y la configuración de sus relaciones con la actual UE en el marco de Lomé, sean reflejo de una lógica integracionista o regionalista.

Durante sus 25 años de duración, este conjunto de acuerdos ha permitido a los países ACP disfrutar de un trato realmente privilegiado en comparación con el resto de las economías periféricas, al concederles unas preferencias superiores a las obtenidas por cualquier otro socio comercial de la UE para penetrar sus mercados, sin exigencia de tratamiento recíproco alguno.

Pese a ello, sus resultados poco espectaculares, el cambio de actitud de la UE en el contexto de la "fatiga de la cooperación" y, sobre todo, la presión para compatibilizar los acuerdos con la normativa OMC, que no contempla tratamientos preferenciales de este tipo, en virtud de los principios de la normativa multilateral en lo que se refiere a no-discriminación y reciprocidad, han llevado a la modificación del régimen anterior¹⁵. La reestructuración del marco de Lomé también se explica bajo el argumento de que ahora hay que hacer frente a una realidad significativamente distinta a aquella en la que surgió y que, por lo tanto, los instrumentos contenidos en aquellos acuerdos no son adecuados para promover la inserción de los ACP en la nueva economía mundializada.

En cuanto al nivel de logro de los objetivos establecidos, puede decirse que los de más hondo calado, como la transformación de su estructura productiva o la reducción de la pobreza, y la contribución a su desarrollo económico y social, parecen haberse quedado en una mera enumeración de buenos propósitos. Pero, incluso considerando las metas menos ambiciosas, como la consolidación de sus mercados exportadores en el viejo continente, los resultados por lo general pueden calificarse de decepcionantes en comparación con otros países en desarrollo, como los asiáticos y latinoamericanos¹⁶ (Matambalya, 1998; Zhuawu, 2000).

Generalizados de Preferencias (SGP) en numerosos países del Centro. El esquema UE-ACP, que se inscribe en este marco, fue de los más favorables del momento para los países periféricos.

¹⁵ Tal y como han señalado diversos autores, este argumento central a favor de la adecuación al marco normativo GATT-OMC debe interpretarse como una estrategia por parte de la UE para evitar hacerse responsable de su propia política; una política fundamentalmente coercitiva con respecto a su contraparte, pero que no precisa de consenso en tanto en cuanto se de a entender que no cabe otra alternativa, si bien la batalla por cambiar la referida normativa multilateral o por interpretarla en términos más flexibles sigue formando parte de una de las opciones posibles (Gibb, 2000; Hut, 2003).

¹⁶ Desde la creación de estos acuerdos hasta nuestros días el porcentaje que dentro de las importaciones totales de la EU ha correspondido a los países ACP ha conocido una clara tendencia decreciente (en 1975 esta variable alcanzaba 7%, mientras que en 1997 se reducía al 3,5%) a pesar de haber sido estos países los principales beneficiarios de la ayuda europea. Los datos correspondientes al África Subsahariana, principal exportador del grupo ACP al mercado europeo, y que agru-

Ante este pobre desempeño, la UE arguye que este trato preferencial unilateral no ha hecho sino favorecer la existencia de sistemas productivos escasamente competitivos. Así, considera que éstos podrían mejorar significativamente su eficiencia mediante un régimen comercial recíproco en el marco general de unas adecuadas reformas micro y macroeconómicas¹⁷. Sin embargo, a este respecto debe subrayarse la insistencia mostrada por el grupo de los ACP durante las negociaciones del acuerdo a favor de la flexibilidad y la prolongación del sistema de Lomé (Hartzenberg, 2000; Zhuawu, 2000).

4.2. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO DE COTONU

En el contexto descrito, el acuerdo firmado en Benin en el año 2000 supone numerosos cambios con respecto al modelo anterior. Además de los correspondientes al objetivo general de lucha contra la pobreza, al refuerzo de la dimensión política, al fomento de la participación de actores no estatales (sector privado, sociedad civil...), o al amplio destino de los fondos de cooperación financiera, cabe destacar que las principales transformaciones establecidas en Cotonú se dan en el terreno de la cooperación comercial y económica.

En el ámbito comercial, el nuevo acuerdo da por finalizado el régimen anterior de preferencias no recíprocas, con un periodo de transición hasta el 2008. A partir de ese momento, tras el fin del periodo de negociaciones¹⁸, se pondrán en marcha los *Economic Partnership Agreements* (EPA). Estos consistirán en el establecimiento gradual de áreas de libre comercio entre la UE y agrupaciones regionales¹⁹ o bien países individuales. Ello implica la introduc-

pa al 95% de la población de este grupo, quedan representados en dichas fechas por el 6,8% y el 2,5% respectivamente. Aunque las exportaciones de estos países han sido crecientes, durante el periodo 1988-1997 crecieron a una tasa por debajo del 4%, mientras que dicho crecimiento ha sido muy superior para otras zonas del planeta como los países mediterráneos, latinoamericanos o asiáticos, alcanzando éstos por término medio una tasa del 75% en esos años. Con todo, es importante matizar que cuando el margen de preferencia ha sido superior al 3%, el incremento de las exportaciones hacia los mercados europeos, ha sido sustancialmente superior (Goodison, 2000; Gakunu, 2000).

¹⁷ Cabe cuando menos mantener una duda razonable a ese respecto, puesto que si ni tan siquiera el sistema anterior de preferencias ha sido especialmente fructífero, parece ciertamente improbable que la aproximación hacia otro sobre la base de la reciprocidad pueda aportar una solución satisfactoria a una problemática tan compleja y multicausal como el desarrollo de estas economías. No se debe olvidar que la oferta productiva de estos países se encuentra con una variada serie de limitaciones y dificultades de carácter estructural, además de aquellas que pueden ser objeto de mejora mediante una determinada política comercial.

¹⁸ Téngase en consideración que la capacidad de presión en las negociaciones por parte de los ACP, a partir de ahora individualmente o en el marco de diversos grupos regionales de escasa capacidad institucional, siempre será menor que aquella con la contaban en la era Lomé.

¹⁹ En este sentido, cabe recordar que la UE viene apostando por los llamados Acuerdos Marco Interregionales desde hace unos años, incluso fuera de su área de influencia geográfica más próxima, como en el caso de la negociación en curso con el MERCOSUR.

ción progresiva del criterio de reciprocidad hasta la liberalización efectiva en el año 2020, límite de vigencia del Acuerdo de Cotonú. Actualmente han comenzado ya las negociaciones con los países miembros de ECOWAS-CEDEAO y UEMOA en África occidental y por otro lado CEEAC y CEMAC en África Central.

La principal alternativa a este nuevo esquema para los ACP fuera de la clasificación de menos avanzados (no-PMA) pasaba por el "retroceso" al Sistema de Preferencias Generalizadas (SGP) de la UE, sustancialmente menos ventajoso que Lomé. En cuanto a los 39 países categorizados como menos avanzados (PMA) de entre los ACP, teóricamente pueden optar por la prorrogación del esquema de preferencias de Lomé incluso después del 2008. Ahora bien, cuando estos países formen parte de un proyecto de integración regional sobre la base de la libertad de movimiento de mercancías, y mediante la correspondiente EPA se establezca un área de libre comercio con la UE, sus gobiernos se enfrentarán a un dilema que, en cualquier caso, ofrece soluciones poco satisfactorias.

En ausencia de ninguna medida para salvaguardar el status de no-reciprocidad de los PMA correspondientes, *de facto* resultará prácticamente imposible poder controlar el libre acceso de las importaciones europeas a los mercados de éstos vía sus vecinos, limitando el alcance de su supuesto trato preferencial²⁰. En caso contrario, apostar por defender la no-reciprocidad supondría el establecimiento de unas complejas reglas de origen para controlar el movimiento de todos los bienes en sus fronteras, incluidos los correspondientes a su propio comercio intrarregional africano, lo que sin duda iría en detrimento de las relaciones comerciales y del desarrollo y consolidación de las iniciativas integracionistas existentes en el continente (Gibb, 2000; Hurt, 2003).

De este modo, y más allá de los cambios puntuales, los términos del nuevo Acuerdo ponen en evidencia una concepción de la cooperación cada vez más próxima a los postulados del Banco Mundial. Se trata de promover el desarrollo mediante la apertura de mercados y la profundización de la relación comercio-desarrollo por la vía de la liberalización a nivel global, reduciendo al mínimo el ámbito de intervención pública sobre el libre juego de las fuerzas del mercado²¹ (Dubois y Yoldi, 2001).

²⁰ El caso de los países de la SACU (Southern African Customs Union) y la SADC (Southern African Development Community) en la zona austral del continente africano es representativo de dicha situación, con el agravante del efecto distorsionador añadido que el tratado de libre comercio entre la UE y Sudáfrica constituye, en cuanto al incremento de la incertidumbre sobre el resultado de la distribución de los costes y beneficios de dichos proyectos de integración (Kitikiti, 2000; Hormeku, 2000).

²¹ La African Growth Opportunity Act (AGOA) ejemplifica igualmente este enfoque de la cooperación. AGOA fue promulgada por Clinton en 2000 y reforzada en 2002 por Bush. AGOA supone el acceso preferencial de numerosas exportaciones africanas al mercado de EEUU a cambio de medidas efectivas de apertura comercial y de desregulación para las inversiones extranjeras, en particular las pro-

Por último, el establecimiento de relaciones comerciales recíprocas entre la UE y diferentes proyectos de integración africanos sobre la base de la creación de áreas de libre comercio, marca también una diferencia sustancial respecto al modelo anterior en cuanto a la promoción de la integración y el regionalismo en África como prerrequisito para la inserción del continente en la economía mundial.

5. ¿HACIA EL DESARROLLO DESDE COTONÚ?

A pesar de no disponer de perspectiva histórica para poder valorar el modelo propuesto en el Acuerdo de Cotonú, sí que podemos señalar algunas limitaciones que pueden poner en cuestión su papel como instrumento de desarrollo para los países africanos. Cabe distinguir limitaciones de orden político y de índole estructural, de más largo alcance.

En cuanto a las primeras, debe señalarse que dentro de la Comisión Europea existen diferentes perspectivas entre la Dirección General (DG) de Desarrollo y la DG de Comercio. Mientras la primera es más bien "bilateralista", y partidaria de instrumentalizar las políticas comerciales en favor de objetivos de política exterior, la segunda tiene un sesgo "multilateralista", más partidaria del marco normativo de la OMC. El problema puede venir del hecho que el *Acuerdo de Cotonú* se ha concebido desde la DG de Desarrollo, pero es la DG de Comercio quien debe ponerla en práctica (Hove, 2001).

Por otro lado, para responder a la heterogeneidad del grupo ACP, 34 de los 48 países africanos pertenecientes a éste y categorizados como PMA²² tienen un acceso privilegiado a los mercados de la UE mediante la *Iniciativa EBA (Everything But Arms)*, aprobada en 2001 y que les exime de aranceles y cuo-

cedentes de EEUU (<http://www.agoa.gov>). Se trata, pues, de preferencias comerciales a cambio de ajuste y de apertura a la inversión. En palabras de Cheru: "it will mostly benefit US corporate interests" (Cheru, 2002). Ver también Diouf (2002). Esta iniciativa pone asimismo de manifiesto la intención por parte del gobierno de los EEUU de no quedar limitado en su política exterior a su área natural de influencia, el continente americano, apostando por la diversificación geográfica, al igual que sus otros competidores del Centro del sistema.

²² Téngase en consideración igualmente que esta clasificación distintiva entre PMA y países en desarrollo dentro de los ACP obedece a los criterios de la UNCTAD, utilizados ahora por la OMC, y no a los correspondientes a otros rankings diferenciadores entre países ricos/pobres o desarrollados/subdesarrollados, como el del Banco Mundial o el del PNUD. Tomando como referencia el primero de ellos, la lista de los denominados países de ingresos bajos se alarga de 49 hasta 64, donde, además de los de la lista anterior se incluirían entre otros países africanos a Camerún, Congo, Costa de Marfil, Kenia y Nigeria. Curiosamente, estos cinco países alcanzan unos niveles de desarrollo en función del índice de Desarrollo Humano (IDH) inferiores a otros africanos considerados PMA. Es decir, este hecho debería llevarnos a la reflexión sobre la idoneidad de unos criterios de elección de las economías más desfavorecidas, que conducen al uso de la lista más restrictiva (Hurt, 2003).

tas para todas sus exportaciones, excluyendo, además de las armas, diversos productos agrícolas de modo transitorio. De la misma forma, esta diferenciación entre países puede conducir a que los PMA duden sobre las ventajas de constituir agrupaciones regionales con sus vecinos no-PMA, ya que dicho régimen especial garantiza su acceso al mercado europeo en condiciones de no-reciprocidad (Page y Hewitt, 2002). Con todo, es probable que los PMA opten por permanecer en estas agrupaciones renunciando al establecimiento de reglas de origen específicas, con lo cual *de facto* pasarán a formar parte de las áreas de libre comercio que se establezcan en el marco de las EPA, en las que dichas condiciones de no-reciprocidad difícilmente se podrán mantener.

Así, debe recordarse que, pese a la pretendida apuesta de Cotonú por la regionalización como instrumento de desarrollo, los efectos distorsionadores generados por el acuerdo sobre la dinámica integracionista en África no son desdeñables. Es decir, este nuevo marco puede sembrar de dudas a los gobiernos de los PMA sobre su participación actual en diversos grupos regionales, o alterar los difíciles equilibrios intrarregionales en cuanto al reparto de los costes y beneficios de los proyectos de integración existentes.

Pero más allá de todo ello, se detectan limitaciones de orden estructural. En este sentido, si bien debe reconocerse el planteamiento multisectorial de la política de cooperación al desarrollo de la UE -diálogo político, gobernabilidad, desarrollo social, ayuda humanitaria-, el Acuerdo de Cotonú presenta algunas sombras. Así, el enfoque teórico en materia de integración queda limitado a la formación de áreas de libre comercio, promocionando la consolidación de un modelo de desarrollo extravertido para las economías periféricas, al igual que sucede en el caso de los países latinoamericanos con el proyecto estadounidense del ALCA. Además, en tales circunstancias, y dado el fuerte desequilibrio entre los niveles de desarrollo e industrialización de las economías europeas frente a las africanas, resulta difícil comprender cómo se va a favorecer la diversificación productiva de los ACP, ahora que el acceso de productos europeos más competitivos a sus mercados será mayor.

A su vez, en ningún momento se plantean objetivos más ambiciosos mediante la intervención pública para el establecimiento de diferentes mecanismos de compensación, la reducción de desequilibrios en sectores como el de infraestructuras, la liberalización de los movimientos de mano de obra, etc. Todo ello en un contexto en el que ha sido precisamente el modelo de integración europeo el más emblemático de todos los existentes en cuanto a la aplicación de este tipo de medidas redistributivas (aunque cada vez en menor grado).

En general, todos estos factores generan dudas de diverso tipo sobre si los objetivos de la UE y de los países africanos en el marco del Acuerdo de Cotonú son realmente coincidentes, tal y como ya quedó reflejado en la propuesta de diferentes alternativas por parte de unos y otros para la era post-Lomé durante el proceso de negociaciones previo a la firma del acuerdo. En

este sentido, no resulta demasiado aventurado interpretar que, por un lado, para los africanos el renovado auge del regionalismo en el continente es interpretado a modo de instrumento de promoción de su desarrollo colectivo; mientras que, por otro, desde la UE, se intentan establecer nuevos marcos de relaciones sobre su área de influencia, con el fin de ampliar mercados y canalizar inversiones de tal forma que pueda hacerse frente a la lógica actual de la economía mundial, dominada por tres polos que compiten entre sí.

En el contexto de un proyecto de formación de zonas de libre comercio entre países tan heterogéneos, surge de nuevo con fuerza el viejo debate sobre ganadores y perdedores de iniciativas integracionistas basadas fundamentalmente en el libre comercio, dadas las enormes diferencias entre las economías participantes en cuanto a su nivel de desarrollo²³. Incorporar a este análisis el concepto de desarrollo humano y de la satisfacción de necesidades básicas como objetivo de la integración, hace aún más difícil una interpretación optimista sobre las perspectivas futuras de los pueblos africanos por la vía de las relaciones comerciales recíprocas establecidas para la era post-Lomé.

Por todo ello, sorprende sobremanera que el regionalismo que promueve el Acuerdo de Cotonú haya soslayado la importancia de las limitaciones estructurales, y sea fruto mayormente de una lógica universalista que identifica la promoción del libre comercio como la base principal -y a veces incluso única-, para avanzar hacia el desarrollo a partir de los grupos regionales existentes en África.

Del mismo modo, no deja de resultar llamativo también que los mandatarios de la UE se muestren supuestamente tan sensibles con respecto al cumplimiento de la normativa GATT-OMC, principal justificación para los cambios establecidos con respecto al marco de Lomé, y tan convencidos respecto al papel de la liberalización comercial global para la erradicación de la pobreza, cuando su política agrícola, manifiestamente proteccionista, ha sido y es foco constante de disputas en este marco de negociación multilateral.

En este sentido, Wade (2003) señala cómo los vigentes acuerdos de la Ronda Uruguay suponen una seria limitación para los países periféricos, a la hora de establecer estrategias de desarrollo autónomas. Las estrategias de autocentramiento aplicadas históricamente por los países centrales no son posibles ahora en el marco de la OMC. De hecho, y a pesar de la retórica oficial, el régimen comercial mundial que se pergeña en la OMC no responde a

²³ La mencionada firma del tratado de libre comercio (TDCA) entre Sudáfrica y la UE en 1999, y su consiguiente proceso de liberalización que finalizará en el 2012, debe ser tomado como una referencia clave a la hora de analizar la influencia que dicho proceso puede generar sobre el resto de países del cono sur africano participantes con Sudáfrica en diversos grupos regionales. Todo ello, sin duda, puede acabar condicionando de diferentes formas las posiciones de los países africanos ante las negociaciones futuras para la consolidación del nuevo marco de relaciones ACP-UE.

las necesidades de desarrollo de los países periféricos. Se concibe la apertura y la integración a los flujos comerciales internacionales como un prerequisite para el desarrollo, y no al revés (Rodrik, 2001b).

6. LA INTEGRACION AFRICANA EN EL MARCO DEL NEPAD

En los últimos años, además de las transformaciones hasta ahora mencionadas, se han producido otros cambios y el surgimiento de diversas iniciativas, esta vez impulsados por los propios gobiernos africanos, en el marco de lo que se ha venido a denominar el “renacimiento africano”. Nos referimos fundamentalmente a la creación de la Unión Africana (UA) en sustitución de la antigua Organización para la Unidad Africana (OUA) y, sobre todo, al lanzamiento del Nuevo Partenariado para el Desarrollo de Africa, más conocido por sus siglas en inglés como NEPAD, producto de la fusión de diferentes iniciativas y vinculado al nacimiento de la UA²⁴.

Desde su creación el NEPAD, periodísticamente denominado el “Plan Marshall para Africa”, ha estado rodeado de abundantes debates y amplia polémica respecto a su idoneidad como instrumento para cambiar la tendencia económica del continente en las últimas décadas y contribuir a la mejora de sus niveles de desarrollo. Con la intención de arrojar un poco de luz sobre los pros y contras de esta iniciativa que, con independencia de cómo se valore, se ha convertido en el principal programa oficial para el desarrollo del continente, a continuación procedemos a analizar los aspectos más significativos de la misma y las claves de dicha controversia.

6.1. CARACTERISTICAS DEL MODELO DEL NEPAD

El modelo del NEPAD parte de un análisis de la realidad africana actual en el que destaca: la escasa y decreciente participación del continente en los flujos económicos internacionales (comercio e inversiones) y, por tanto, su marginación respecto al proceso de expansión de dichos intercambios en el marco de la mundialización; los altos niveles de pobreza y subdesarrollo de estos países; y su necesidad de recursos externos para poder dar la vuelta a dicha situación²⁵.

²⁴ El NEPAD, conocido inicialmente con el nombre de Nueva Iniciativa Africana (NAI), nace en el marco de la OUA en el 2001 a propuesta de los presidentes de Sudáfrica, Nigeria, Argelia, Senegal, y configurando básicamente la fusión de dos iniciativas anteriores: el Programa del Milenio para la Recuperación Africana (MAP) de los tres primeros, y el Plan OMEGA del último de ellos.

²⁵ Las primeras previsiones sobre la atracción de fondos al continente hablaban de un volumen de 64.000 millones de dólares anuales desde los países ricos, con la pretensión de generar unas tasas de crecimiento anual medio para el continente en torno al 7% para el año 2015, que contribuyeran a una reducción sustancial de sus altos niveles de pobreza.

Su objetivo principal consiste en que los gobiernos de los países del Norte industrializado, y el G8 en particular, se comprometan con la promoción del desarrollo en África, vía el aumento de los fondos de ayuda, las inversiones (pública y privada) en materia de infraestructuras, la condonación de la deuda, y el acceso a sus mercados. A cambio, los gobiernos africanos dicen asumir responsabilidades sobre su propio desarrollo y toman el compromiso de velar por la paz, seguridad, y defensa de los derechos humanos, así como de garantizar la celebración de elecciones democráticas y prácticas de buen gobierno.

En cuanto a los principios y fines más específicos de este amplio y ambicioso programa de acción destacan, entre otros, la promoción del buen gobierno y de la competitividad de las economías africanas; la apuesta en favor de la apropiación de políticas y del liderazgo africano; la aceleración de la integración regional y continental, enarbolando la bandera de la unidad africana; y el establecimiento de un nuevo partenariado a nivel internacional que transforme las relaciones de desigualdad entre África y el Norte industrializado.

Su estructura depende básicamente de cuatro órganos: la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Unión Africana, el Comité de Implementación de Jefes de Estado y de Gobierno, el Comité Directivo, y la Secretaría, donde los países fundadores (Sudáfrica, Nigeria, Senegal, Argelia y Egipto) adquieren un papel destacado en materia de representación y coordinación de las diferentes áreas priorizadas²⁶.

6.2. ¿HACIA EL DESARROLLO EN ÁFRICA DESDE EL NEPAD?

Desde que esta iniciativa vio la luz, los debates en torno a su contenido y a la forma en que ha sido elaborada han sido realmente candentes, encontrando ya desde sus comienzos una fuerte oposición por parte tanto de diversos movimientos sociales como de especialistas y académicos africanos. Pasamos a exponer a continuación algunas de las principales críticas recibidas a este respecto, fundamentalmente en lo que respecta a su estrategia de desarrollo a partir del concepto de integración, entendido éste en un sentido amplio en sus facetas global, continental y regional.

La propuesta en términos de objetivos y principios básicos de actuación, puede considerarse en general mayormente aceptable, incluso para la mayor parte de los agentes y movimientos sociales, pese a no haber participado en su diseño²⁷. Sin embargo, y como es habitual, el problema estriba más en los instrumentos que en las metas para los mismos; en este caso, en la forma en

²⁶ Entre estas áreas consideradas prioritarias destacan: agricultura, sanidad, educación, infraestructuras, medio ambiente, diversificación productiva y comercio.

²⁷ Al igual que en el caso de documentos e informes de diferentes organismos internacionales, ello demuestra su carácter "políticamente correcto", y su habilidad para cooptar los discursos más avanzados y progresistas a la hora de definir los fines perseguidos mediante una larga enumeración de buenas intenciones.

que desde el NEPAD se aspira al logro de los objetivos prefijados (el camino hacia el desarrollo), es decir, mediante la inserción de África en un proceso de mundialización asimétrico dominado por unos pocos países y organismos internacionales, cuyo *statu quo* no es en ningún momento puesto en tela de juicio (Tandon, 2002).

En ese sentido, resulta llamativa su pobre y benévola interpretación sobre el proceso de mundialización, donde a pesar de citar algunos de los males que bajo determinadas circunstancias “la acompañan”, se esfuerza por subrayar el marco de oportunidades sin precedentes que el proceso de apertura económico global ofrece a los países más desfavorecidos en su lucha contra la pobreza. Llama la atención igualmente la explicación que se ofrece al bloqueo del proceso de desarrollo en el continente, definida en términos de falta de integración en la economía mundial. A nuestro entender, el problema de las economías del continente no estriba tanto en su ausencia de integración o inserción a nivel internacional como en la forma excesivamente extravertida, subordinada y dependiente en la que éstas se encuentran profundamente integradas.

Asimismo, en el NEPAD también se presenta la mala gestión de los asuntos públicos y la corrupción como factores explicativos del bloqueo del desarrollo. Desde finales de los 80 y de modo más vigoroso durante los 90, el “mal gobierno” se ha venido a añadir al abanico de explicaciones de dicho bloqueo, sobre todo desde las instituciones de Bretton Woods y medios académicos afines (World Bank, 1989; Easterly, 2001). A ello no es ajeno el NEPAD, cuya conceptualización del “buen gobierno” es consistente con la del Banco Mundial, basada en la creación del entorno institucional apropiado para el correcto funcionamiento del libre mercado, cuyos resultados se consideran óptimos (los mejores posibles) a nivel social en virtud del modelo de competencia perfecta.

Si bien en numerosos casos es argumentable que la mala gestión de los recursos públicos es una variable explicativa relevante, no es menos cierto que las instituciones de Washington han usado el “mal gobierno” como coartada para explicar el fracaso del ajuste estructural (Abrahamsen, 2000), exhibiendo un conocimiento estrecho del funcionamiento sociopolítico e institucional de las sociedades africanas (Chabal y Daloz, 2001)

Centrándonos en las cuestiones que más directamente tienen que ver con los procesos de integración, en el NEPAD destaca la ausencia de análisis crítico respecto a temas tan trascendentales como los nuevos marcos de relaciones con la UE en la era post-Lomé, y con los EEUU por medio de AGOA, o el del ámbito de negociación multilateral de la OMC, y los efectos de sus acuerdos para las economías africanas, y para sus procesos de integración regional y continental en términos de debilitamiento y distorsión de su potencial colectivo. En definitiva, comete el error de evitar el debate en profundidad sobre las tendencias, agentes e instrumentos de la mundialización económica y sus consecuencias para el desarrollo del continente (Keet, 2002, Kabunda, 2002b).

Otra de sus principales limitaciones se halla en la ausencia de análisis y evaluación exhaustiva sobre las diferentes iniciativas anteriores propuestas o implementadas en el continente para el logro de unos fines bastante semejantes, y de las controversias correspondientes entre las diversas alternativas propuestas en las últimas décadas por gobiernos y organismos africanos o las instituciones financieras de Bretton Woods²⁸. Se soslaya la experiencia del ajuste estructural de corte fondomonetarista, hecho que hace pensar que el enfoque del NEPAD sea en buena medida coincidente con el del *Consenso de Washington*. Sin duda alguna, la elaboración de una estrategia de desarrollo para África precisaría extraer previamente lecciones de la experiencia anterior.

En particular, su ausencia de crítica sustancial respecto a las drásticas consecuencias socioeconómicas de los programas de ajuste estructural para los sectores más desfavorecidos de las sociedades africanas, hace dudar de la idoneidad de su enfoque²⁹. De hecho, su análisis a este respecto se reduce a señalar que estas políticas han prestado una atención inadecuada a la provisión de servicios sociales, eludiendo la imputación de cualquier tipo de responsabilidad sobre dichas recetas neoliberales en la crisis socioeconómica que padece actualmente gran parte del continente, y recomendando la participación en los programas de dichas instituciones (Tandon, 2002; Keet, 2002).

En cuanto a la integración regional y continental, se observan a su vez diferentes deficiencias e inconsistencias. Si bien enfatiza la importancia de mejorar diferentes redes de infraestructuras, la introducción de este instrumento en el marco de la configuración de grupos regionales obedece normalmente a la lógica de la redistribución y la compensación de los desequilibrios en favor de las economías más débiles. En el caso del NEPAD, sin embargo, los proyectos de infraestructuras se concentran en los países fundadores y con mayor potencial para la atracción de inversiones extranjeras (Kabunda, 2002b).

Algo similar sucede respecto a la forma en que se pretende atraer dichos capitales del exterior, donde al contrario que en propuestas africanas anteriores, como la del AAF-SAP o la de la AEC, no se tiene en consideración la crea-

²⁸ Nos referimos en particular a las diferentes "iniciativas africanas" del pasado, entre las que cabría destacar el Plan de Acción de Lagos (LPA) de 1980, el Marco Africano Alternativo a los Programas de Ajuste Estructural (AAF-SAP) de 1989, o el Tratado de Abuja de 1991 para el establecimiento de la Comunidad Económica Africana (AEC) tras el fin del primer cuarto del siglo XXI. Estas, consideradas históricas propuestas teóricas para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo desde y para África, con un cierto carácter estructuralista y keynesiano, encontraron la frontal oposición de las instituciones de Bretton Woods y la complicidad del grueso de la comunidad donante.

²⁹ Atendiendo a la situación particular de las mujeres y al negativo impacto de los programas de ajuste estructural sobre las condiciones de vida de éstas, la literatura crítica con el NEPAD ha subrayado su ceguera en términos de género, a pesar de la retórica de sus documentos base, donde la promoción del rol de la mujer en todas las actividades queda establecida como objetivo prioritario a largo plazo (Randriamaro, 2002).



ción de fondos de desarrollo ni otro tipo de instrumentos financieros compensatorios o de intervención pública que ayuden a redireccionar o dirigir las inversiones privadas desde el exterior hacia las economías más desfavorecidas, o hacia sectores generadores de empleo. Todo ello, contribuiría a la construcción de un modelo de desarrollo más equitativo en el continente. Del mismo modo, se parte de una concepción reduccionista del concepto de integración comercial, quedando básicamente limitada al ámbito de la liberalización comercial intrarregional, sin referencia alguna a medidas correctivas que eviten la concentración de los beneficios del libre mercado en favor de las economías más fuertes, y de Sudáfrica en particular.

En la línea del argumento esgrimido anteriormente sobre documentos estratégicos y programas anteriores, debe señalarse que el NEPAD ignora totalmente el proyecto de creación de una Comunidad Económica Africana (AEC) al final del primer cuarto del siglo XXI. Todo ello genera dudas sobre si este sistemático y consistente programa de integración continental, a partir de la fusión de las diferentes iniciativas regionales, supuestamente en curso, se convierte en una iniciativa complementaria o contradictoria con el plan de acción planteado desde el NEPAD (Keet, 2002).

Por lo que respecta al ámbito consultivo-participativo, se percibe una lógica política de arriba-abajo, con ausencia de participación por parte de la sociedad civil. En este sentido, la denominada *african ownership* queda reducida al marco de las autoridades gubernamentales y sus equipos de expertos que, además de no colectivizar el proceso de consulta, presuponen simplemente que sus gobernados aceptarán sus decisiones y les seguirán acriticamente³⁰ (Adedeji, 2002; Olukoshi, 2002; Tandon, 2002).

Pero incluso en lo que respecta al ámbito de apropiación de los propios dirigentes africanos, cabe mantener una razonable duda sobre la autoría o convencimiento de su discurso y sus propuestas de acción. En este sentido, algunos autores han interpretado el NEPAD como el resultado de la aceptación de la correlación de fuerzas global por parte de unos gobiernos africanos que dicen a sus potenciales inversores y proveedores de fondos lo que quieren oír (Keet, 2002).

En definitiva, el modelo de desarrollo que se propone en el NEPAD es coherente con el proceso de mundialización en curso. Las políticas concretas que se explicitan en el documento persiguen la apertura y el aprovechamiento

³⁰ En cualquier caso, no debe interpretarse de estas afirmaciones que esta falta de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión sobre determinadas opciones estratégicas sea una limitación propia únicamente de los países en desarrollo o los africanos en particular. En ese sentido cabe preguntarse hasta qué punto se ha impulsado la participación de la ciudadanía en el ámbito de la UE o la NAFTA, cuando en la gran mayoría de los países integrantes de estos proyectos tan siquiera se ha dado la oportunidad de someter la decisión para formar parte de dichos grupos regionales a la voluntad popular vía referéndum.

de los flujos de comercio e inversión mundiales, y las infraestructuras se diseñan en función de las necesidades de la mejor inserción internacional, perfilando un modelo de desarrollo extravertido.

Pese a la extraordinaria acogida del NEPAD en la arena internacional, la reacción de la comunidad donante ha quedado reducida hasta el momento a buenas palabras y pocos fondos en el contexto de la fatiga de la cooperación, y de la priorización de la lucha contra el terrorismo. Así, no falta quien señale que cabe calificar este programa para el desarrollo africano de ingenuo y excesivamente dependiente de la buena voluntad de los gobiernos del Centro.

7. CONCLUSIONES

Recapitulando las ideas hasta ahora expresadas, se pueden señalar algunos elementos comunes que se pergeñan en los modelos de cooperación y desarrollo del Acuerdo de Cotonú, y del NEPAD. En primer lugar, en ambos modelos se pasa de puntillas sobre la evaluación de las experiencias históricas recientes en materia de desarrollo, y de los debates sobre diferentes documentos estratégicos producidos por instituciones africanas e internacionales. En particular, el análisis profundo sobre las políticas de ajuste estructural llevadas a cabo en Africa desde principios de los 80, y las controversias suscitadas sobre sus supuestas bondades, brillan por su ausencia. Su falta de crítica sobre estas políticas de austeridad, a pesar de sus escasos logros económicos y su responsabilidad en la expansión de la pobreza, resulta cuando menos llamativa.

En segundo lugar, en el ámbito de la integración económica, en ambos modelos se prioriza un enfoque que entiende la integración como un paso intermedio hacia la liberalización global. De modo coherente con las dinámicas regionalizadoras más recientes de la economía mundial, la integración no se concibe como un instrumento de autocentramiento en la línea de las tesis panafricanistas, ni como un mecanismo de defensa ante la dinámica globalizadora, sino como un instrumento de extraversión y potenciación de esta última.

Asimismo, ambos modelos son plenamente consistentes con el proceso de mundialización y las políticas que lo sustentan. De modo que cabe hacerse la reflexión sobre si son producto de los análisis procedentes de diferentes agentes africanos (políticos, intelectuales, sociedad civil), o por el contrario son fruto de una correlación de fuerzas mundial que reafirma la preponderancia del Centro y conduce a los gobiernos africanos a adoptar la agenda de éste en detrimento de una propia. Esto se traduce en el surgimiento de iniciativas que deben ser perfectamente asumibles por los gobiernos del Norte industrializado y los organismos internacionales controlados por ellos.

Otro argumento que refuerza esta línea de razonamiento estriba en el poder de creación de discursos en materia de modelos de desarrollo. La red de centros de estudios y universidades fuertemente influidos por los plantea-

mientos procedentes de Washington, así como la influencia y la amplia difusión de los estudios del BM y del FMI, tienen un impacto indudable en la generación de este consenso. Además, muchos de los asesores de gobiernos africanos en materia económica están cooptados por la órbita de Washington, ya que a menudo son contratados y consultados por dichas instituciones financieras internacionales.

En este sentido, otro de los elementos que se observa en ambos programas es la asunción y el uso de un determinado lenguaje, que se está generalizando en el mundo de la cooperación al desarrollo. Este lenguaje es deliberadamente ambiguo, por cuanto se elude su definición precisa, generándose así el espejismo de que se crean consensos en la dirección de los programas de desarrollo. Términos como el *buen gobierno*, la *participación* y la *apropiación de políticas*, con notable carga semántica todos ellos, se asumen acríticamente, sin llegar a profundizar en su alcance e implicaciones.

En el caso de la apropiación de políticas (*ownership*), por ejemplo, se supone que los gobiernos africanos asumen como propias las propuestas contenidas tanto en el Acuerdo de Cotonú como en el NEPAD. Pero a través de los mecanismos de construcción de discurso que hemos expuesto anteriormente, en realidad los africanos asumen el discurso que les llega de la comunidad donante. Solamente con muchas reticencias podríamos aceptar éste como un discurso propio. En este punto cabe señalar que ello es frecuentemente intrínseco al sistema de cooperación en tanto en cuanto el receptor se adapta a los intereses del donante³¹. A todo esto hay que añadir a su vez un contexto de fatiga de la cooperación y de decrecimiento de los volúmenes de AOD desde el final de la Guerra Fría, en particular hacia el continente africano.

Otro ejemplo de uso de un lenguaje ambiguo nos lo brinda el concepto de participación en referencia al papel de otros actores más allá de los gobiernos. Aquí cabe señalar que, pese a la supuesta contribución favorable a la democratización de las sociedades africanas, y su apoyo al Estado y a las políticas de cooperación al desarrollo por parte de ambas iniciativas, todo ello acabará dependiendo de factores, como la representación correspondiente de diferentes agentes dentro de la sociedad civil o el peso específico asignado al sector

³¹ En este contexto, es preciso señalar que el impulso dado a la apropiación de políticas no es exclusivo ni del Acuerdo de Cotonú ni del NEPAD. En los últimos años se ha puesto en evidencia que la baja calidad de la implementación operativa de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial tenía que ver con el grado de identificación del gobierno con dichos programas (Stiglitz, 1998; Killick, 1996). Ante esta realidad, desde mediados de los años 90, el Banco Mundial viene impulsando estrategias para que los receptores de ayuda se identifiquen más con sus programas de cooperación, particularmente mediante la participación en su diseño. Instrumentos como el Marco Integral de Desarrollo (*Comprehensive Development Framework*), o los Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (DELP; *PRSP, Poverty Reduction Strategy Papers*) incorporan en su conceptualización esta dimensión.

privado en los diferentes procesos consultivos³². En otras palabras, en un contexto de creciente participación y preponderancia del sector privado en dichos procesos, lejos de facilitar una democratización y cooperación más integral, esto puede generar una dinámica favorable a la implementación de políticas neoliberales y de provisión privada de servicios básicos (Hurt, 2003).

En definitiva, el modelo de integración económica que se plantea en Cotonú y en el NEPAD está lejos de ser un modelo autocentrado basado en la antaño tan popular idea del “*collective self-reliance*”. De acuerdo con el enfoque hegemónico, se propone la liberalización y la apertura de los mercados como único modelo válido para el desarrollo y la inserción de África en la economía mundial. Con todo, y a pesar de la fortaleza de este enfoque, existen autores en el continente que proponen estrategias de integración sustancialmente diferentes a las dominantes. Fuertemente críticos con la evolución de los proyectos de integración en curso, y en general con la citada propuesta de inserción, estos autores, al igual que en otros debates de un pasado no muy lejano, plantean estrategias que beben en alguna medida de la fuente de los modelos autocentrados y de la reticencia respecto a la excesiva extraversion, impregnadas de un fuerte componente político panafricanista³³ (Kankwenda, 2001; Founou-Tchuigoua, 2001; Dieng, 2001).

Si bien en la realidad concreta del contexto mundializante actual, la cuestión de la liberalización económica se antoja difícilmente soslayable en cualquier estrategia de desarrollo, apertura no debería significar únicamente extraversion, ni necesariamente una limitación a la posibilidad de establecer estrategias de autocentramiento, de tal forma que los gobiernos y grupos regionales puedan definir y poner en marcha su modelo de desarrollo en función de sus propias peculiaridades y prioridades (Mkandawire & Soludo, 1999; Rodrik, 1999, 2000; McCarthy, 2000).

Otros modelos de integración, sin ir más lejos el europeo, han apostado por el reforzamiento y consolidación de sus propios proyectos regionalistas, como paso previo al lanzamiento de iniciativas sobre acuerdos económicos con grupos regionales de otros continentes, con el fin de avanzar hacia una inserción en la economía mundial más satisfactoria para sus intereses. Orientar

³² Para los países más pobres, si bien la nueva generación de políticas de desarrollo del Banco Mundial y el FMI, instrumentada a través de los DELP, ofrece posibilidades de participación, ésta se ve fuertemente limitada a la hora de plantear alternativas (Spanger y Wolff, 2003; Brown, 2003; Oxfam, 2004), como han podido constatar de primera mano los autores en el Chad y en Senegal. Se puede afirmar que la participación se configura más como un medio de legitimación de unas políticas previamente fijadas, que como un foro de discusión en el que caben propuestas.

³³ Entre los analistas africanos más prestigiosos apoyando la idea de que la unidad africana es un prerequisite fundamental para acabar con la posición de subordinación y dependencia del continente en la economía internacional, cabe destacar, entre otros, a B. Onimode, C. Ake, S. Amin, A. Adedeji, o D. Nabudere (Keet, 2002).

los debates para que la misma lógica impere en el caso africano no debería sonar a descabellado. Para ello, sería necesario, parafraseando la polémica suscitada en el seno de la SADC con motivo de las negociaciones entre Sudáfrica y la UE, el establecimiento del principio “Africa first”, que abogue por la construcción de un modelo de desarrollo desde y para la población africana. Es, así pues, necesario recordar una vez más que la integración regional, panafricana o extracontinental, ni es buena de por sí, ni es un fin en sí misma, dado que puede llevarse a cabo a partir de muy diferentes enfoques y políticas, y que su bondad debe ser principalmente evaluada en función de su capacidad para favorecer el logro del desarrollo como objetivo, sobre la base de la mejora de los niveles de satisfacción de necesidades básicas de los/as africanos/as

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrahamsen, R. (2000): *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*, Zed Books, Londres.
- Adedeji, A. (2002): *From the Lagos Plan of Action to the NEPAD: wither Africa?*, African Forum for Envisioning Africa, 26-29 April, Kenya.
- Balassa, B. (1964): *Teoría de la integración económica*, Editorial UTHEA, México.
- Bhagwati, J. (1993): “Regionalism and Multilateralism: an Overview”, en de Melo, J. y Panagriya, A., *New Dimensions in Regional Integration*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press.
- Brown, D. (2003): “Participation in Poverty Reduction Strategies: Democracy Strengthened or Democracy Undermined?”, en la conferencia *Participation: from Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, University of Manchester, 27-28 de febrero.
- Chabal, P. y Daloz, J.C. (2000): *Africa camina*, Bellaterra, Barcelona.
- Cheru, F. (2002): *African Renaissance, Roadmaps to the Challenge of Globalization*, Zed Books, Londres.
- De Melo, J. y Panagriya, A. (1993): *New Dimensions in Regional Integration*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press.
- Dieng, A.A. (2001): “Renaissance africaine, panafricanisme et unité africaine”, *Alternatives Sud*, VIII, 3.
- Diouf, M. (2002): “L’Afrique dans le dialogue Nord-Sud”, *Alternatives Sud*, VIII, 3.
- Dollar, D. (1992): “Outward-Oriented Developing Economies really Do Grow more Rapidly: Evidence from 95 LDCs 1976-85”, *Economic Development and Cultural Change*, University of Southern California, Los Angeles.
- Dollar, D. y Kraay, A. (2001): *Trade, Growth and Poverty*. Development Research Group, World Bank, www.worldbank.org/research/growth/pdf/files/Trade5.pdf

- Dubois, A. y Yoldi, P. (2001): *La financiación del desarrollo. Flujos privados y AOD*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Easterly, W. (2001): *The Elusive Quest for Growth: Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Edward, S. (1998): "Openness, Productivity and Growth: What Do We really Know?", *The Economic Journal*, 108, marzo.
- Foroutan, F. (1993): "Regional Integration in Sub-Saharan Africa. Past Experience and Future Prospects", en de Melo, J. y Panagariya, A., *New Dimensions in Regional Integration*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge.
- Founou-Tchuigoua, B. (2001): "La dimension panafricaniste du défi à la mondialisation néolibérale", *Alternatives Sud*, VIII, 3.
- Gakunu, P. (2000): "ACP-EU Trade Relations in the 21st Century", SARIPS Conference *Emerging Trade Relations in the 21st Century*, Harare.
- Gibb, R. (2000): "Post-Lomé, the European Union and the South", *Third World Quarterly*, 21, 3.
- Goodison, P. (2000): "SADC and the Future of the Lomé Trade Arrangements", en Hartzenberg, T., *SADC-EU Trade Relations*, Sapes Books, Harare.
- Griffin, K. (2001): "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto", en Ibarra, P. y Unceta, K., *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Icaria, Barcelona.
- Hartzenberg, T. (2000): "Ministerial Conferences and New Issues in the WTO", en Hartzenberg, T., *SADC-EU Trade Relations*, Sapes Books, Harare.
- Hormeku, T. (2000): "New Agreement Threatens Regional Integration", en *New ACP-EU Agreement. Africa still Carries a Burden, African Agenda*, 3, 3.
- Hove, K. (2001): "The EUACP Partnership: An Ambitious Co-operation Agreement and a Transition to a New Trade Regime", en Amalric, F. y Stocchetti, M. (coords.), *The European Union Facing Global Responsibility*, Society for International Development, Roma.
- Hurt, S.R. (2003): "Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention", *Third World Quarterly*, 24, 1, Londres.
- Kabunda, M. (2001): *La integración regional en Africa: análisis político, jurídico y económico*, Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, 40, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Málaga.
- Kabunda, M. (2002a): "Integración regional en Africa: perspectivas para el siglo XXI", en Kabunda, M. (coord.), *Africa subsahariana ante el nuevo milenio*, Pirámide, Madrid.
- Kabunda, M. (2002b): *La Unión Africana y el NEPAD: ¿nuevos instrumentos del "renacimiento africano"?*, Jornadas sobre el NEPAD y las nuevas perspectivas de desarrollo en Africa, Ministerio de Exteriores y Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.

- Kankwenda, M. (2001): "Mondialisation, défis économiques et régionalisation en Afrique", *Alternatives Sud*, VIII, 3.
- Keet, D. (1999) : *Globalisation and Regionalisation : Contradictory Tendencies? Counteractive Tactics ? Or Strategic Possibilities?*, FDG Occasional Paper, 18, The Foundation for Global Dialogue, South Africa.
- Keet, D. (2002): *The New Partnership for Africa's Development (Nepad) and the African Union, Unity and Integration within Africa into the Global Economy?* AIDC (Alternative Information and Development Centre), Cape Town.
- Killick, T. (1996): "Principals, Agents and the Limitations of BWI Conditionality", *The World Economy*, 19, 2.
- Kitikiti, N. (2000): "The EU-South Africa FTA. Implications for the SADC", en Hartzenberg, T., *SADC-EU Trade Relations*, Sapes Books, Harare.
- Lipsey, R.G. (1957): "The Theory of Customs Unions. Trade Diversion and Welfare", *Economica*, 24.
- Matambalya, F. (1998): *Future Perspectives of EU-ACP Relationship. The Case of the Southern African ACP-States*, *Working Papers on EU Development Policy*, 7.
- McCarthy, C. (2000): "Prerequisites for Effective Regional Trade", *SARIPS Conference on Emerging Trade Relations in the 21st Century*, Harare.
- Mkandawire, T. y Soludo, C. (1999): *Our continent, Our Future. African Perspectives on Structural Adjustment*, Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), Africa World Press Inc., Eritrea.
- McQueen, M. (1998): "ACP-EU Trade Cooperation after 2000. An Assessment of Reciprocal Trade Preferences", *The Journal of Modern African Studies*, 36,4.
- Meade, J. (1955): *The theory of customs unions*, North Holland, Amsterdam.
- Nabudere, D.W. (2002): *NEPAD: Historical Background and its Prospects*, African Forum for Envisioning Africa, 26-29 April, Kenya.
- Olukoshi, A. (2002): *Governing the African Political Space for Sustainable Development: A Reflection on NEPAD*, African Forum for Envisioning Africa, 26-29 April, Kenya.
- Ostergaard, T. (1993): "Classical Models of Regional Integration. What Relevance for Southern Africa?", en Odén, B., *Southern Africa after Apartheid*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
- Ovejero, F. (1994): *Mercado, ética y economía*, FUHEM-Icaria, Madrid.
- Oxfam (2004): "From "Donorship" to Ownership? Moving towards PRSP Round Two", *Oxfam Briefing Paper*, 51, Oxfam, Oxford.
- Page, S. y Hewitt, A. (2002): "The New European Trade Preferences: Does "Everything But Arms" (EBA) Help the Poor?", *Development Policy Review*, 20, 1, 91-102.
- PNUD (1996): "El crecimiento como un medio para lograr el desarrollo humano", en *Informe sobre desarrollo humano 1996*, Nueva York.

- Sen, A. (1990): "Development as Capacity Expansion", en Griffin, K. y Knight, J., *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, MacMillan, London.
- Radelet, S. (1997): *Regional Integration and Cooperation in Sub-Saharan Africa: Are Formal Trade Agreements the Right Strategy?*, United States Agency for International Development, EAGER.
- Randriamaro, Z. (2002): "The NEPAD, Gender and Poverty Trap", *CODES-RIA/TWN International Conference on Africa and the Development Challenge of the 21st Century*, Accra (Ghana).
- Robson, P. (1987): *The economics of International Integration*, Unwin Hyman Ltd., Londres.
- Rodriguez, F. y Rodrik, D. (1999): "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", *NBER Working Paper*, 7081, National Bureau of Economic Research, Cambridge, www.nber.org/paper/w7081
- Rodrik, D. (1999): "The New Global Economy and Developing Countries. Making Openness Work", *ODC Policy Essay*, 24.
- Rodrik, D. (2000): "How Far will International Economic Integration Go?", *Journal of Economic Perspectives*, 14, 1.
- Rodrik, D. (2001a): "The Developing Countries' Hazardous Obsession with Global Integration", mimeo, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/obsession.pdf>
- Rodrik, D. (2001b): *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*, UNDP, New York.
- Saasa, O. (1991): "Economic Co-operation and Integration among Developing Countries: an Overview", en Saasa, O. (coord.), *Joining the Future. Economic Integration and Co-operation in Africa*, African Centre for Technology Studies, Nairobi.
- Sen, A. (1998): "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI", en Emmerij, L. y Núñez, J., *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Spanger, HJ. y Wolff, J. (2003): "Poverty Reduction through Democratisation? PRSP: Challenges of a New Development Assistance Strategy", *PRIF Reports*, 66, Peace Research Institute, Frankfurt.
- Stiglitz, J. (1998): "Towards a New Paradigm of Development", 9th Raúl Prebisch Lecture, UNCTAD, Geneva.
- Streten (1986): *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Tecnos, Madrid.
- Tandon, Y. (2002): "Critical Civil Society Perspectives on NEPAD", *SEATINI Bulletin*, 5.4, febrero, Zimbabwe.
- Tekere, M. (2000): "The New ACP-EU Economic Partnership Agreement. A critique of the Negotiations Process and Outcomes", *SARIPS Conference: Emerging Trade Relations in the 21st Century*, Harare.

- Viner, J.N. (1950): *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Wade, R. (2003): "What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of "Development Space", *working papers series*, 1, Crisis States Programme, London School of Economics and Political Science.
- Winters, A. (2000): "Should Concerns about the Poor Stop Trade Liberalization?", presentado en *Annual World Bank Conference*, junio, Paris, http://www.worldbank.org/research/abcde/eu_2000/pdf/winters.pdf
- Winters, A. (2004): "Trade Liberalization and Economic Growth: an Overview", *The Economic Journal*, 114, febrero.
- World Bank (1989): *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, World Bank, Washington DC.
- Zhuawu, C. (2000): *Renegotiating the Lomé Convention*, en Hartzenberg, T., *SADC-EU Trade Relations*, Sapes Books, Harare.