

Un panorama inquietante detrás de la vedette



En el entorno de una región azotada por las guerras civiles, Ghana está bien vista como un enclave de “paz y estabilidad”. No obstante, el masivo desempleo formal, la creciente desposesión e inseguridad en la tenencia de la tierra y el aumento de la delincuencia son amenazas a la seguridad humana de la población. Una destacada ONG ghanesa calificó de “alarmantes” algunos aspectos de esta situación.

Ghana Social Watch Coalition

Ghana se encuentra en la región de África Occidental azotada en los últimos años por varias guerras civiles, rodeada por vecinos acuciados por la inestabilidad política o social. Côte d'Ivoire, al oeste, quedó dividida en dos zonas políticas y ahora experimenta una tregua precaria desde fines de 2001, cuando un fallido golpe de Estado contra el gobierno degeneró en guerra civil. Al norte, en Burkina Faso, el régimen de Compaore mantiene relaciones turbulentas con los partidos opositores, que lo acusan de violencia y fraude electoral. Burkina Faso también fue acusada en numerosas ocasiones de intervenir en las guerras civiles de Liberia, Sierra Leona y Côte d'Ivoire. Al este, en Togo, el dictador Gnassingbe Eyadema - decano de los gobernantes africanos, en el poder desde 1967 - gobierna en medio de una situación política sumamente volátil y una grave crisis económica. En contraste, Ghana celebró tres elecciones pluripartidistas desde la creación de la Cuarta República en 1992, en el contexto de la liberalización política que recorrió toda África. En las últimas elecciones, en 2000, el voto popular retiró del poder, tras una larga estadía, al Congreso Nacional Democrático.

La otrora niña mimada de las instituciones de Bretton Woods

Por lo tanto, no es ninguna sorpresa que Ghana sea bien vista entre los países africanos por su “paz y estabilidad” y su democracia pluripartidista, y que muchos ghaneses se consideren a sí mismos como integrantes de un pueblo amante de la paz. Además de su imagen positiva, Ghana fue el modelo africano del Banco Mundial para los proclamados méritos de los Programas de Ajuste Estructural desde principios de la década de 1980. No obstante, la realidad ghanesa es más complicada de lo que indicaría la comparación con sus vecinos.

La situación económica representa una de las amenazas más importantes para la seguridad humana. Informes pasados de Social Watch sobre educación, salud y pobreza destacaron la creciente pobreza y las desigualdades en el acceso a los servicios sociales producidas por años de reformas económicas neoliberales. Estudios más recientes confirman la exacerbación de esa tendencia.

Según una encuesta realizada en 2002 por el Ghana Centre for Democratic Development (CDD-

Ghana), dos tercios de los ghaneses padecen una incertidumbre económica permanente.¹ Esta conclusión contrasta fuertemente con la imagen creada por años de celebración oficial ante las dos décadas de reformas económicas neoliberales.

El estudio de CDD-Ghana reveló “un panorama alarmante de masivo desempleo formal y subempleo” y una “creciente brecha entre ricos y pobres”. Casi dos tercios de los entrevistados calificaron de terrible su situación económica y más de la mitad dijo llevar una existencia de subsistencia. La creación de empleos y la reducción de la pobreza y la marginación fueron las principales prioridades para los participantes en la encuesta. El 75% cree que las reformas de mercado no redujeron la brecha entre ricos y pobres. El número de quienes culparon a las reformas por ampliar la brecha duplicaba al de quienes creían que las reformas la habían reducido.

El estudio concluyó que los ghaneses muestran una “profunda ambivalencia ante las reformas económicas centradas en el mercado, lo cual se refleja en un fuerte apoyo a las intervenciones estatales que compensa las expresiones de leve preferencia por la economía de mercado”. Varios de los pilares del neoliberalismo recibieron expresiones evidentes de oposición pública. Por ejemplo, dos tercios de los interrogados son contrarios a la liberalización comercial y preferirían que la política comercial protegiera a la industria y a los empleos del país, incluso si eso significara que los consumidores pagaran más por los productos. Casi 80% fue contrario a los despidos en el sector público.

No obstante, el gobierno del Nuevo Partido Patriótico, que asumió el poder a comienzos de 2001, mostró un profundo compromiso por seguir aplicando las políticas económicas neoliberales de su antecesor, el gobierno del Congreso Nacional Democrático. En sus tres años en el poder, el Nuevo Partido Patriótico se mostró especialmente orgulloso de sus “buenas relaciones” con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y sus acreedores y donantes bilaterales. El entusiasmo por estas instituciones quedó de manifiesto cuando, al presentar el presupuesto para 2002, el Ministro de Finanzas, Yaw Osafo Maafo, anunció con orgullo que Ghana, otrora niña mimada

de las instituciones de Bretton Woods, pronto llegaría a un punto de inflexión dentro la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). La bancada parlamentaria del partido de gobierno - que al parecer no encuentra paradoja alguna en la insolvencia nacional producida tras décadas de “amorío” con las instituciones de Bretton Woods - aplaudió a rabiar.

La iniciativa PPME podría cancelar hasta USD 3.700 millones de la deuda de USD 6.200 millones que mantiene Ghana en un lapso de 20 años, siempre que cumpla con nuevas y rigurosas políticas de ajuste estructural. A fines de 2002, bajo fuerte presión de las instituciones de Bretton Woods, fue aprobada una ley que liberaliza las compras del Estado. En los hechos, significó la renuncia a la posibilidad de utilizar la adquisición de bienes y servicios como instrumento para respaldar positivamente a la actividad económica nacional.

Tenencia de la tierra: tensión en las relaciones Estado-sociedad

En el medio rural, donde vive la mayoría de los ghaneses y la gran mayoría de los pobres, la inseguridad económica generalizada adquiere una importante dimensión específica: la creciente desposesión e inseguridad en la tenencia de la tierra. Un estudio de 2001 concluyó que “la inseguridad en la tenencia de la tierra afecta a una proporción mayor de la sociedad de lo que suele reconocerse, y probablemente a la mayoría. Esto trasciende a los pobres en términos económicos y a aquellos con derechos derivativos, o sea aquellos con acceso a la tierra de terceros: arrendatarios y aparceros, jóvenes y mujeres. Aquellos con menos estatus social, conocimientos y medios son los menos favorecidos. La pérdida de derechos sucede en todas partes. Dada la centralidad del acceso seguro al entramado social y económico de la sociedad, la inestabilidad es una amenaza y, en algunas partes del país, ya se manifestó en violencia.”²

Los siguientes conjuntos de relaciones constituyen los principales ejes de los problemas mencionados: Estado y comunidades rurales, jefes tradicionales y sus “súbditos”, miembros y no miembros de

2 Alden Wily, Liz y Daniel Hammond. *Land Security and the Poor in Ghana. Is There a Way Forward?* Un estudio de campo encargado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y el Programa de Medios de Vida Rural de Ghana. 2001.

1 CDD-Ghana. *The Growth of Democracy in Ghana Despite Economic Dissatisfaction: A Power Alternation Bonus*. Documento de Investigación 11 CDD-Ghana, 2002.

grupos terratenientes (“nativos” y “forasteros”), propietarios y arrendatarios, granjeros y ganaderos, hombres y mujeres.

La expansión de las relaciones mercantiles y el surgimiento del moderno Estado ghanés cambiaron significativamente el carácter tradicional de las relaciones de la tierra en el país, pero la teoría y la ideología de la propiedad comunitaria y sus reglas no han cambiado.

Las tensiones inherentes a esta situación ejercen una presión creciente que transforma los ejes relacionales mencionados en desencadenantes de la violencia en algunos casos: entre el aparato estatal de seguridad y las comunidades expropiadas en beneficio de empresas madereras o mineras, las erupciones comunales generadas por disputas entre las jefaturas o entre “nativos” y “forasteros”, y entre granjeros y la seguridad estatal, por un lado, y ganaderos, por el otro.

Los conflictos por la tierra en las relaciones Estado-sociedad se generaron principalmente por la expropiación gubernamental de recursos minerales y madereros en el medio rural y de terrenos urbanos. El Estado controla los recursos madereros desde la época colonial y ha facilitado el acceso de las empresas madereras a cambio de ingresos. Los propietarios históricos de esos recursos mantienen una larga historia de conflictos con el Estado y con los madereros porque son excluidos del uso de lo que solían ser tierras comunales. Leyes draconianas prohíben a los aldeanos violar las reservas forestales, aun cuando se permitió que las empresas madereras, poco a poco, redujeran el tamaño de las selvas tropicales de Ghana en los últimos 100 años.

Desde mediados de la década de 1980 resurgió la minería de superficie en gran escala practicada por empresas transnacionales extractoras de oro, especialmente en las regiones Occidental y Ashanti, por concesiones otorgadas por el Estado que implicaron la expropiación de las comunidades. Muchas personas fueron expulsadas de sus casas y granjas para permitir la instalación de las minas. La destrucción del sistema de vida de las comunidades encuentra parangón en la destrucción del ecosistema y las vías de agua. En gran medida, la política estatal trata a las protestas contra el impacto de la minería como problemas de orden público que representan una amenaza para atraer las inversiones extranjeras. La consecuente inseguridad y descontento de la comunidad ocasionaron un ciclo de violencia que involucró al Estado y a las empresas mineras, por un lado, y a las comunidades perjudicadas, por el otro.³

Un problema de inseguridad mucho mayor es la forma en que los jefes y los ancianos de las fami-

lias se convirtieron en terratenientes de facto que negocian con las tierras comunales como si fueran su propiedad privada. Graves problemas de transparencia surgieron con respecto a lo obtenido con la venta y el arrendamiento de la tierra a forasteros, así como con las regalías por las industrias minera y maderera. Como los jefes y los ancianos hacen cada vez más reclamos “poco tradicionales” a los titulares de terrenos o venden terrenos a extraños sin el debido proceso, las tierras que quedan para los miembros de la comunidad como tal se reducen mucho, debilitando los derechos sobre la tierra y el acceso de las mujeres en especial. Aunque para los nuevos colonos es más difícil acceder a la tierra, generaciones de colonos que han adquirido derechos y formaron comunidades son objeto de exclusión progresiva. En algunos casos se produjeron casos de desposesión.

El acceso desigual a este recurso agrario fundamental engendró conflictos violentos, centrados principalmente en los jefes - por la sucesión, el alcance de la autoridad y su responsabilidad - los ancianos de familia, las disputas fronterizas entre y dentro de las comunidades, y entre nativos y forasteros. Éste último adquirió la condición de conflicto endémico de baja intensidad en varias zonas periurbanas. En torno a Accra, la capital nacional, la población indígena, apretada en estrechas franjas costeras y zonas de alta densidad sumamente pobres, intenta afirmar su control sobre la tierra contra años de expropiación gubernamental y de ventas por parte de jefes de familia que no responden por sus actos.

En 1999 se adoptó la Política Nacional de Tierras. Lamentablemente, su evolución, como tantos ámbitos de la política de Estado, incluyó a más donantes y organismos acreedores (especialmente al Banco Mundial, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y la alemana Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) que ghaneses. La mayor debilidad de la Política Nacional de Tierras es que encara el problema de la tierra como un problema técnico que requiere más que nada reformas administrativas y no como un tema de relaciones sociales y políticas.

Por lo tanto, no aborda las inquietudes de aquellos con intereses secundarios sobre la tierra, o sea los pobres: arrendatarios y aparceros (la mayoría de los colonos) y las mujeres. Esta falla no está desvinculada del hecho de que el proceso de elaboración de las políticas está dominado por los grupos terratenientes de élite, principalmente los jefes y sus aliados en la burocracia estatal. Los gobiernos tienden a negar los problemas inherentes a las jefaturas en un contexto republicano y utilizan a los jefes como sus agentes políticos, de manera similar a como lo hiciera la potencia colonial británica.

No existe una respuesta sistemática que defienda los intereses de la comunidad ante la apropiación de los recursos comunitarios por parte de los jefes. La situación de los pobres, especialmente de los aparceros y los arrendatarios, no es debidamente reconocida ni vista como la fuente de la pobreza. Tampoco se reconoce el peligro implícito en la distinción entre “nativos” y “forasteros”, y por tanto no se protegen los derechos de estos últimos

a la propiedad, dentro de los derechos amparados por la Constitución.

Vínculos posibles: liberalización económica y crecimiento del delito

A menudo, cuando se desata la violencia comunal, se les recuerda a todos los involucrados que este tipo de conflictos desencadenó la guerra civil en países vecinos. Las lecciones de las guerras civiles africanas, de las cuales los gobiernos y la población de Ghana son sumamente conscientes, se reflejan más al nivel de la exhortación a la población que en la política de Estado.

Pero los conflictos y la inestabilidad en la región de África Occidental tienen un efecto más sustancial en Ghana que el de simples lecciones saludables. Ghana alberga a decenas de miles de refugiados que huyeron de los conflictos en la región. Su presencia ha generado la reacción xenófoba de algunos ghaneses que culpan a los “forasteros” y a los refugiados por la ola sin precedentes de delitos violentos que experimenta el país desde hace aproximadamente tres años.

Aunque existen evidencias anecdóticas en el sentido de que la proliferación de armas ligeras en la región alimentó la oleada delictiva, la evidencia que surge de los arrestos de los presuntos ladrones muestra que, en su gran mayoría, se trata de ghaneses.

La inseguridad económica probablemente es un factor en la ola delictiva, como se comprobó en muchos casos más de la creciente división entre ricos y pobres, y el desempleo. Los vecindarios pudientes de las principales ciudades ghanesas fueron calificados, justamente, como “guetos”, en los cuales los ricos viven tras rejas con alambres de púa, reforzadas con perros guardianes y personal de seguridad. Un efecto secundario, en un mercado laboral débil, ha sido la prosperidad de las empresas de servicios de seguridad y las empresas que entrenan a los perros guardianes.

La respuesta de la Policía tiene dos dimensiones inquietantes. Por un lado apunta principalmente a los pobres, y por otra, está consolidando la participación militar en el patrullaje, lo cual contribuye con métodos similares a los utilizados en combate y a la creciente militarización de la Policía.

Cientos de hombres jóvenes son detenidos periódicamente en redadas realizadas en vecindarios pobres y exhibidos ante los medios, cuyos titulares presuponen su culpabilidad. Algunos parecían haber sido maltratados. Entre los pobres, es poco probable que la violencia de la Policía mejore su imagen que, según la encuesta de CDD-Ghana, es considerada por 79% de los consultados como la institución pública más corrupta del país.

Pero debido a la angustia pública en torno a la ola de delitos violentos, se discute muy poco sobre los problemas de derechos humanos generados por los métodos policiales o sobre los temas más globales de los posibles vínculos entre la liberalización económica, la inseguridad económica y el crecimiento del delito. ■

3 Los minerales constituyen la principal fuente de ingresos por exportación de Ghana. Desde que se liberara el sector minero a mediados de la década de 1980, ha sido por lejos la mayor avenida para el ingreso de la inversión extranjera, y atrajo más de USD 5.000 millones desde entonces. En 2003, la empresa Anglo-Gold asumió el control de la ghanesa Ashanti, la mayor empresa de la industria minera ghanesa, para crear la principal empresa minera de oro del mundo. Newmont, la segunda en tamaño, también opera en Ghana.