

***Ghana: cultura política, democracia
y cambio político***
Hilda Varela
Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México
México Distrito Federal, México

Introducción

En el planteamiento central en torno al cual se articula este trabajo se afirma que la naturaleza autoritaria de los diferentes regímenes que existieron en Ghana en el periodo comprendido entre 1957 y 2000, ha influido en la dinámica y resultados del cambio político en dicho país y sirve de marco de referencia del proceso preelectoral de 2008. Esto implica que ese cambio político, simbolizado en el triunfo electoral de la oposición en el año de 2000, ha estado en gran parte condicionado por las reglas del juego implícitas en los patrones recurrentes del comportamiento político del antiguo régimen y por las ideas que de alguna forma, en el terreno de los hechos, han hecho posible que dichas reglas sean de alguna forma legitimadas.

En ese contexto destaca el fenómeno del neopatrimonialismo, que desde la independencia, ha dominado al sistema político ghanés. Con este término se hace referencia a un orden político no corporativo, definido por la concentración excesiva de poder en la autoridad personal del jefe de Estado en turno, quien intentaba perpetuarse en el poder otorgando prebendas personales a sus aliados —jefes étnicos, altos mandos militares, líderes sindicales, empresarios— para garantizar su fidelidad, al margen de ideologías o de leyes. La especificidad y complejidad de este tipo de sistema se destaca por el hecho de que las instituciones basadas en la racionalidad jurídica —características de Occidente, como las asambleas nacionales o cámaras de diputados y senadores— suelen ser precarias pero funcionan y coexisten con formas de patrimonialismo que tienen sus raíces en tradiciones culturales locales.

En esta línea de pensamiento se explican algunos aspectos que distinguen al sistema político ghanés hoy en día, al presentar en forma simultánea características tanto democráticas como autoritarias, cuyas instituciones internas son débiles, no solo las estatales sino también las privadas.

El experimento socialista

En marzo de 1957 la hasta entonces colonia británica de Costa de Oro se convirtió en el primer país independiente de África subsahariana, tomando el nombre de Ghana. En esa época era considerado como uno de los pocos países africanos económicamente viable, con un ingreso promedio relativamente alto, aunque su estructura económica era típicamente colonial. Por un lado, era el primer productor mundial de cacao y exportaba, además, otros productos agrícolas, maderas para construcción y minerales, en especial oro y diamantes. En la otra cara de la moneda, la gran mayoría de los productos manufacturados utilizados internamente eran importados. Con una gran diversidad étnica, sin embargo las relaciones entre los diferentes grupos no eran abiertamente conflictivas.

Antes de la colonización la principal institución local eran los jefes étnicos, quienes ejercían funciones políticas, sociales, económicas y espirituales, que iban desde la organización de festivales –que tenían como finalidad la redistribución social de los excedentes de la producción–, hasta la realización de cortes populares, para la solución de los conflictos. Se trataba de una institución no competitiva, lo que implicaba que su poder político no se derivaba de procesos electivos, sino de aspectos como el prestigio social y los servicios brindados a la comunidad. En la etapa colonial, la naturaleza de esa institución tradicional fue alterada bajo el control del gobierno colonial. Dichos jefes étnicos abandonaron sus funciones tradicionales y a cambio de mantener el reconocimiento de su poder local y de recibir prebendas se coludieron con el poder colonial, cometiendo abusos como la venta de tierras comunales (que eran convertidas en propiedad privada).

En la era colonial el auge de los trabajos públicos a finales de la década de 1920 y la prosperidad económica después de 1929, habían atraído gran cantidad de personas jóvenes, casi siempre varones, a las ciudades en busca de empleo, viviendo en condiciones realmente terribles. La intensificación de la producción de cacao, a partir de los años 1930, había favorecido el surgimiento de una incipiente burguesía rural africana –que había empezado a surgir al inicio de la colonización–, constituida casi exclusivamente por miembros del grupo étnico ashanti, el cual comprendía en los años 1950 aproximadamente el 20% de la población total y cuya elite acaparaba el 45% de

las plantaciones de cacao. Aunque las grandes ganancias eran para las compañías británicas que comercializaban el grano, a la burguesía rural le correspondía una parte de éstas, lo que le permitió iniciar un proceso de acumulación de capital y enviar a sus hijos a estudiar a las escuelas de misioneros (protestantes y católicos) y más tarde a Gran Bretaña y Estados Unidos.

De esto resultó una elite intelectual (a partir de pertenencias étnicas) numéricamente muy importante, sin comparación con otros países africanos, pero que la administración colonial no podía absorber. Al mismo tiempo surgió una gran masa de pobres urbanos (trabajadores semi proletarizados o lumpen proletariado). Al concluir la segunda guerra mundial, en Ghana el descontento en contra de los británicos era general: la elite intelectual estaba descontenta por la falta de empleos, la burguesía rural africana quería una mayor participación de las ganancias, mientras que las capas sociales más bajas eran explotadas, sobre todo con el incremento de la producción del grano. Los conflictos étnicos estaban a flor de piel.

El proceso de emancipación colonial dio inicio en 1948, con una serie de huelgas y revueltas populares, que de hecho no cesaron hasta que se obtuvo la independencia en 1957. En 1949 un grupo perteneciente a la elite local fundó el *United Gold Coast Convention* (UGCC). Con el objetivo de lograr el autogobierno lo más pronto posible, sin embargo el UGCC no tenía una base nacional, el grupo étnico ashanti estaba débilmente representado y dejaba fuera además a los trabajadores en las ciudades.

La descolonización fue encabezada por Kwame Nkrumah, quien formó el *Convention People's Party* (CPP), el cual era un amplio movimiento de masas, entre cuyos simpatizantes se encontraban los opositores del comportamiento corrupto de los jefes tradicionales: desempleados, artesanos, dueños de pequeñas tiendas y burócratas de puestos bajos. Con el CPP, por primera vez, la parte norte del país fue considerada en los juegos políticos.

Desde su proclamación como Estado independiente, hace 50 años, Ghana se ha distinguido por estar siempre a la vanguardia de los intentos de desarrollo socioeconómico en África subsahariana. El primer intento comenzó con el gobierno de Nkrumah, quien lanzó un ambicioso programa de desarrollo, que debería haber sido

financiado con recursos locales para impulsar una industrialización rápida, apoyado en diversos mecanismos de control e intervención del Estado, a partir de una perspectiva socialista, lo que implicaba a nivel de discurso una transformación radical: la nacionalización de los sectores claves de la economía y la “ghanenización” de cuadros; amplias inversiones en infraestructura; el inicio de actividades de sustitución de importaciones (agrícolas e industriales); la expansión de los servicios de salud y educación, en especial en las regiones más empobrecidas, tratando de reducir las diferencias entre las regiones norte y sur del país; la diversificación geográfica del comercio exterior y la promoción de las relaciones económicas con países socialistas, en el marco de la guerra fría.

Ese programa, que debería haber creado una base económica y social para el logro de la independencia económica, no tomaba en cuenta las estructuras tradicionales de la sociedad local. Para favorecer el desarrollo industrial urbano, fueron introducidas tecnologías que podían ser inadecuadas para las condiciones geográficas y sociales del país y muchas veces eran desproporcionadas para el tamaño de la economía local. La creación de empresas estatales benefició a un grupo reducido de personas: los cuadros dirigentes del partido gobernante, una pequeña comunidad de hombres de negocios y a la burocracia.

Para financiar el programa, el gobierno, por un lado, estimuló el crecimiento de las exportaciones de cacao -a pesar de que el mercado internacional estaba saturado- y por otro, recurrió a préstamos internacionales. Entre 1958 y 1965 creció la producción de cacao, pero debido a una baja del precio en el mercado internacional y a la falta de financiamiento de largo plazo, para poder mantener el ritmo de inversiones públicas el gobierno se endeudó y redujo las importaciones. Estas medidas provocaron escasez de productos en el mercado interno, desatando una fuerte inflación.

En el plano político, aunque en los primeros años Nkrumah logró convertirse en el símbolo nacional que necesitaba el país, aglutinando en torno a él a los dirigentes de los principales grupos étnicos, sin embargo enfrentó una fuerte oposición de la clase media de profesionales e intelectuales quienes consideraban que Nkrumah había usurpado su derecho a suceder a los colonialistas. A corto plazo, las rivalidades se acentuaron. Una serie de huelgas en 1961 aceleraron los conflictos entre el gobierno,

encabezado por el CPP, y los trabajadores. El que fuese un partido representativo, el CPP, se convirtió en un instrumento para el enriquecimiento de un pequeño grupo, construyendo un culto a la personalidad en torno a Nkrumah. El CPP se encerró en sí mismo; las instituciones del Estado —entre otras el ejército, la policía y la burocracia— conservaron su carácter colonial y las estructuras económicas que habían sido establecidas durante el periodo colonial de hecho permanecieron, a pesar de lo afirmado en el discurso oficial.

En medio de una creciente inestabilidad política, simbolizada en protestas y huelgas, el régimen asumió un carácter marcadamente autoritario y represivo. Con apoyo externo, las fuerzas armadas, aglutinadas en el *National Liberation Council* (NLC), derrocaron a régimen de Nkrumah en febrero de 1966, sin embargo el que fuera el primer presidente siguió siendo una gran sombra en la vida política de Ghana.

A partir de ese momento y hasta finales de la década de 1990, los militares, fuertemente politizados, jugaron un papel decisivo en la escena interna, disfrutando de prebendas otorgadas por el gobierno, convirtiendo al Estado en la principal fuente de enriquecimiento personal y en términos generales coludidos con jefes étnicos.

La sucesión de regímenes militares

Con el derrocamiento de Nrumah se inició un largo periodo de crisis cíclicas, durante el cual la mala administración de la economía se convertiría en la principal fuente de inestabilidad política, simbolizada en protestas, huelgas, revueltas, asonadas militares y cuatro golpes de Estado, más un golpe interno, que permitieron que los militares asumieran un poder durante varias décadas. La mala administración, la inestabilidad política y una retórica inconsistente, crearon un medio de incertidumbre para las inversiones externas, generando el estancamiento de la economía y un marcado desarrollo desigual. Con el paso de los años, la situación económica y política se deterioró todavía más.

A la caída de Nkrumah, el gobierno militar buscó corregir los desequilibrios en el comercio exterior y en el presupuesto y controlar la deuda externa, con la reducción del gasto público, de las importaciones y del endeudamiento. Gran parte de las empresas estatales fueron vendidas a empresarios locales y extranjeros. Sin embargo la nueva

agenda económica no logró detener el alto nivel de desempleo ni evitar el lento crecimiento de la economía.

Entre 1969 y 1972 se llevó a cabo un efímero gobierno civil, producto de elecciones limitadas, en las cuales se prohibió la participación del partido de Nkrumah (CPP). En el terreno económico ese gobierno careció de autonomía, limitándose a seguir los lineamientos marcados por el antiguo régimen militar del NLC, tratando de detener el creciente endeudamiento externo. En el marco de una profunda crisis económica y política, los militares volvieron al poder.

En esa década de 1970 se siguieron utilizando mecanismos intervencionistas del Estado en la economía, pero con objetivos de desarrollo pocos claros. En medio de la inestabilidad política y social creciente, con la caída del precio internacional del cacao, la devaluación de la moneda y nuevas medidas de austeridad, en 1972 el gobierno civil fue derrocado. El recién constituido gobierno militar rompió relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Buscando revertir la política económica socialista de Nkrumah, el nuevo régimen militar implantó un programa económico basado en la estricta regulación de las importaciones y en el uso de recursos internos, pero que prácticamente no proporcionaba incentivos para la exportación.

En esa década, en el contexto antes mencionado, la economía formal prácticamente quedó desarticulada, las exportaciones cayeron y la corrupción del régimen militar invadió la vida pública local, lo que aunado a la ausencia de libertades políticas precipitaron al país en una severa crisis, lo que propició en 1979 otro golpe de Estado, pero esta vez fue llevado a cabo por grupo de jóvenes suboficiales del ejército, encabezado por un joven teniente coronel, prácticamente desconocido en ese momento, llamado Jerry Rawlings, quienes prometieron “depurar” al sistema. Se considera que con ese régimen militar inició el proceso de cambio político hacia un gobierno civil, aunque efímero. Así, unos meses después en ese mismo año, Rawlings dejó el poder, con la formación de un gobierno civil, producto de comicios electorales, encabezado por Hilla Limann.

El nuevo gobierno civil aplicó medidas económicas recomendadas por el FMI, favoreciendo el incremento de la producción agrícola para exportación, la reducción del

déficit presupuestario, mecanismos de estabilización del precio de producción de la cocoa y la devaluación de la moneda. Estas medidas fueron altamente impopulares entre los sectores medios urbanos y acentuaron el deterioro de las condiciones de vida de la población.

La “era Rawlings”

En medio de un creciente descontento, en diciembre de 1981 nuevamente tomó el poder Jerry Rawlings, encabezando a un grupo de suboficiales del ejército con tendencias revolucionarias. Con la creación del *Provisional National Defense Council* (PNDC), comenzó la llamada “era Rawlings”, definida como una etapa revolucionaria que se prolongaría durante veinte años y que todavía hoy en día está rodeada de mitos y despierta polémicas.

En un principio el gobierno de Rawlings anunció una política de desarrollo de corte socialista, con una fuerte orientación populista, cimentada en el concepto vanguardista de esa época del *self-reliance* y favoreciendo la organización popular, sobre todo de los trabajadores, desatando una fuerte oposición de intereses tanto internos como externos. Sin embargo, una grave sequía (1982-1983) acentuó la crisis económica y para superarla, el gobierno buscó el apoyo tanto de los países del este como del FMI y del BM. A partir de 1983 Ghana se convirtió en uno de los experimentos más publicitados de los programas de ajustes estructurales del FMI y BM. Aunque afirmando que los objetivos de la revolución inaugurada por Rawlings se mantenían, entre 1984 y 1986 se aplicó la primera fase de un programa de ajuste económico, negociado con el FMI y el BM, con la liberalización de la economía, la suspensión de subvenciones públicas, el incremento del precio pagado a los productores de cacao y la rehabilitación de la infraestructura, entre otras medidas, destinadas en gran parte a recuperar la confianza de los capitales privados.

En 1987 comenzó la segunda fase del programa de ajuste económico, de tres años, con la promoción del crecimiento económico, del ahorro interno y de las inversiones. Entre los objetivos esenciales, que continuarían en la década de 1990, estaban la reducción de la inflación, la reestructuración del sector financiero, la reconstitución de las reservas nacionales y un amplio programa de privatizaciones. Como resultado, la economía recuperó su ritmo de crecimiento y se estabilizó la

situación financiera, con la reducción del desequilibrio de las importaciones, del déficit presupuestal y el incremento de la reserva en divisas extranjeras.

El gobierno de Rawlings ganó popularidad a nivel internacional debido a los cambios económicos y políticos implementados. Sin embargo la “era Rawlings” se caracterizó por sus claro-oscuros. En el terreno económico, la mejoría de la situación económica no estuvo exenta de costos sociales y políticos. Creció el endeudamiento externo, hasta alcanzar cifras impresionantes, sobre todo después de 1988, cuando se deterioraron los términos del intercambio. La moneda nacional sufrió una fuerte devaluación. El gobierno dio prioridad a las actividades orientadas hacia la exportación y la agricultura se estancó. Estos hechos se tradujeron en el deterioro de los salarios y de las condiciones de vida de la clase social baja. Por otro lado, los inversionistas privados nacionales y extranjeros, siguieron siendo débiles, con excepción del sector minero.

En el terreno político su gobierno logró recuperar la confianza popular, llevando a cabo una campaña en contra de la corrupción. En ese contexto jugó un papel importante la creación de tribunales populares que desembocaron en el fusilamiento de altos rangos militares, mientras que otros recibieron fuertes condenas de prisión. En la otra cara de la moneda, la coerción en el periodo 1982-1989 provocó una notable disminución de las huelgas laborales, en comparación con los años precedentes. Sin embargo, desde mediados de la década de 1980, la clase media urbana, los estudiantes y los sindicatos reiniciaron huelgas para expresar su oposición a las políticas del PNDC, sobre todo en el terreno económico. A partir de mediados de 1990, la oposición pública al PNDC se incrementó.

Aunque hasta inicios de la década de 1990 el régimen de Rawlings era contrario al multipartidismo, la presión a favor del cambio surgió tanto en el ámbito interno –con la formación de grupos opositores urbanos, organizados y descontentos con su situación económica, que tenían como antecedente el movimiento opositor, de la década de 1960, frente al comportamiento corrupto de los jefes étnicos– como en sus principales socios externos, sobre todo por los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña y por el FMI y el BM, que en el contexto de la posguerra fría condicionaban los flujos de capital a la liberalización de la economía y la política, en cuyo contexto las

elecciones multipartidistas eran una pieza clave. A esto se sumaron los cambios que se estaban registrando en general en África subsahariana. En ese contexto, el régimen de Rawlings optó por un cambio político gradual, cuyo ritmo y objetivos pudiesen estar bajo control del régimen.

En 1992 una enmienda constitucional limitó el término presidencial a dos periodos de cuatro años cada uno y levantó la prohibición a los partidos políticos. En ese mismo año, con el fuerte apoyo de sectores rurales, Rawlings ganó ampliamente las elecciones presidenciales, al frente del recientemente creado *National Democratic Congress* (NDC). En dichas elecciones, la oposición basó su campaña en la denuncia del carácter autoritario del régimen, con la violación de los derechos humanos. Sin embargo en la cultura política ghanesa parece ser más importante la estabilidad económica y política -lograda con Rawlings- que la legitimidad del régimen. En 1996, Rawlings volvió a triunfar en las elecciones, derrotando al opositor John Kuffor, líder de la alianza entre el *New Patriotic Party* (NPP) y el *Peoples Convention Party* (PCP).

El cambio político

En las elecciones de 2000, en un proceso calificado como un cambio pacífico ejemplar y sin la participación de Rawlings, perdió el candidato del gobernante NDC, obteniendo la presidencia John Kuffor del NPP, marcando en forma simbólica el fin del predominio de los militares en la escena política. Con este cambio político dio inicio una nueva etapa en la historia de Ghana, caracterizada por el predominio de la política civil. En 2004, John Kufuor ganó de nuevo las elecciones, lo que le permitió ocupar por segunda y última vez la presidencia. Las próximas elecciones presidenciales deberán realizarse a finales de 2008. Es importante destacar que tanto el actual jefe de Estado como el partido gobernante (NPP) se consideran a sí mismos herederos históricos del pensamiento político de los principales opositores de Nkrumah.

Aunque en comparación con otros países africanos las divisiones étnicas no han sido graves, se considera que las tensiones políticas pueden ser exacerbadas por conflictos étnicos latentes, lo que ha hecho más difícil el desarrollo de una cultura política democrática.

El presidente Kufuor afirma que a más tardar en una década el país estará clasificado en el rango de economías en desarrollo de ingreso medio y habrá logrado

realizar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG's). Sin embargo, los resultados del programa económico son ambiguos y el sector privado interno no ha respondido al nuevo esquema de mercado, lo que se traduce en los pobres resultados de la industria manufacturera y en dudas en torno a la posibilidad real de la diversificación económica.

En los últimos años, el régimen de Kufuor ha enfrentado algunas crisis, que sin ser severas, han afectado la imagen de Ghana como un “milagro” del modelo neoliberal. A nivel interno el gobierno fue fuertemente criticado por los gastos, calificados como excesivos por algunos sectores, para la celebración en 2007 del 50 aniversario de la independencia, incluido un nuevo complejo residencial para el presidente, en el lugar en donde estuvo la primera residencia presidencial, ocupada solo por Nkrumah.

Entre los problemas que ha tenido que enfrentar el régimen y que ponen en tela de juicio tanto la habilidad política para administrar al Estado como la formación de una nueva cultura política democrática destacan una grave escasez de electricidad, que obligó a su racionamiento desde agosto de 2006 y que continuaba a finales del 2007, con fuertes cortes, con un alto costo para la productividad industrial; conflictos estudiantiles en la University of Legon, la más grande del país, debido a un esquema gubernamental para limitar el derecho de ocupar un lugar en la residencia de la universidad para los estudiantes más jóvenes, en cuyo contexto algunos profesores universitarios recibieron amenazas de muerte; una huelga de trabajadores de la salud, quienes protestaban por sus bajos salarios y por el elevado costo de vida, hecho que ilustra las dificultades del gobierno para pagar a una enorme burocracia pública, y choques violentos entre diferentes sectores del grupo étnico ewe en contra de sus jefes tradicionales. En este último caso, voces opositoras criticaron el hecho de que en vez de prevenir el estallido de la violencia, el régimen haya respondido con la represión.

En el proceso preelectoral uno de los temas más polémicos ha sido la propuesta, apoyada por el gobernante *New Patriotic Party* (NPP) y rechazada por el principal partido opositor, para reformar las leyes electorales para permitir el llamado “voto de la diáspora”: se estima que durante la “era Rawlings” unos 3 millones de ghaneses (con una población estimada en 22 millones) abandonaron el país y podrían simpatizar con el gobernante NPP, partido que en la elección más reciente registró un descenso en

votos a favor. Nana Addo Dankwa Akufo-Addo, ex ministro de Relaciones Exteriores y ex ministro de Justicia y candidato presidencial para las próximas elecciones por el gobernante NPP es uno de los principales defensores de esta enmienda. En ese contexto se afirma que ha crecido en algunos sectores sociales la oposición al régimen de Kufuor, lo que explicaría tanto la insistencia por un lado como el rechazo, por otro, del “voto de la diáspora”.

Las elecciones presidenciales de 2008 constituyen una prueba de fuego para evaluar el cambio en la cultura política ghanesa, en cuyo contexto parecen vigentes la tendencia hacia la concentración excesiva del poder y el autoritarismo y la corrupción. Un aspecto que no puede desconocerse es la persistencia de los jefes étnicos, a lo largo de todo el país, quienes siguen realizando funciones básicas y siguen manteniendo su poder local.



Ghana

Bibliografía

Africa Research Bulletin. Political, Social and Cultural Series, vol. 42, 2005, al vol 44, 2007

Boadi, Gyimah, “A Peaceful Turnover in Ghana”, *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 2, 2001, pp. 103-117

Guseb, James y Oritsejafor, Emmanuel. "Democracy and Economic Growth in Africa: the cases of Ghana and South Africa", *Journal of Third World Studies*, Association of Third World Studies, vol XXII, no. 2, 2005, pp. 121-137

Herbst, Jeffrey. *The Politics of Reform in Ghana, 1982-1991*. Berkeley, University of California Press, 1993

Steel, William F. "Recent Policy Reform and Industrial Adjustment in Zambia and Ghana", *Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press, vol 26, no. 1, 1988, pp. 157-164