

Tesis de Doctorado

**Economía política de la reforma de las políticas
del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional
en África subsahariana. El caso del Chad.**

Doctorando: Artur Colom Jaén
Director: Jordi Rosell Foxà
Tutora: Irene Maestro Yarza

Programa de Doctorado en Economía
Bienio 2002-2004

Junio de 2009

**Economía política de la reforma de las políticas
del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional
en África subsahariana. El caso del Chad.**

UNIVERSITAT DE BARCELONA
Facultat de Ciències Econòmiques i Empresariales
Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial

Tesis de Doctorado

**Economía política de la reforma de las políticas
del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional
en África subsahariana. El caso del Chad.**

Doctorando: Artur Colom Jaén
Director: Jordi Rosell Foxà
Tutora: Irene Maestro Yarza

Programa de Doctorado en Economía
Bienio 2002-2004

Junio de 2009

AGRAÏMENTS

El primer agraïment ha de ser pel principal animador d'aquesta investigació, el malaguanyat Josep Maria Vidal Villa, el mestratge del qual m'ha marcat profundament. Tampoc no puc deixar d'esmentar la professora Miren Etxezarreta, la primera mestra que va despertar el meu interès per l'Economia Política i les problemàtiques dels països en desenvolupament.

Agraïments també pel professors d'Economia Mundial de la UB Gemma Cairó, Ramón Sánchez Tabarés i Javier Martínez Peinado, amb qui he compartit docència i despatx...i algunes angoixes, existencials i acadèmiques.

Als companys del Departament d'Economia Aplicada de la UAB, Lourdes Viladomiu, Albert Recio, Jaime Amoroso, Xavi Ramos, Xavier López, Javier Asensio, Isabel Busom, Joan Trullén, Jordi Bacaria, Gemma Francès, Vicent Alcàntara i Juan Carlos Mígoya. Pel suport acadèmic i personal, i també per les facilitats donades per fer la recerca. També per Josep Maria Salas del Departament d'Economia de l'Empresa.

Si aquesta recerca se centra en l'Àfrica té a veure amb opcions personals, però també amb el suport incondicional d'amics investigadors africanistes locals (Ferran Iniesta i Albert Roca), i d'altres universitats, Eduardo Bidaurratzaga (Euskal Herriko Unibertsitatea), Alicia Campos i Antonio Santamaría (UAM), Carlos Oya (School of Oriental and African Studies, Londres), i Manuel Ennes Ferreira (ISEG-UTL, Lisboa).

Encara que al treball no hi ha cap menció explícita al cas de Senegal, l'estada que vaig tenir l'oportunitat de fer-hi l'any 2004, em va permetre trobar-me amb investigadors i funcionaris senegalesos que em van ajudar a introduir-me en la praxis dels nous enfocaments i les noves polítiques del sistema de cooperació. Em va impactar fortament conèixer Momar Coumba Diop, qui em va dispensar una excel·lent acollida i em va regalar converses d'altíssim nivell intel·lectual. Agraïments per Papa Demba Fall, que va cedir-me un espai al seu despatx a l'IFAN de Dakar (Institut Fondamental d'Afrique Noire) amb fantàstiques vistes sobre l'oceà atlàntic. Aliou Fay del Centre d'Études de Politiques pour le Développement i Amadou Tidiane Dia del Ministère de l'Économie van cedir-me també amablement part del seu temps.

Que l'estudi de cas de la investigació sigui del Txad té molt a veure amb el suport d'Intermon-Oxfam, en particular de Rosa Sala (directora d'Àfrica Occidental en el seu moment en aquesta institució...i exprofessora meva d'Hisenda Pública a la facultat). Des del primer moment va creure en mi i en les possibilitats de que una ONG fes recerca aplicada. En les meves dues estades al Txad (2004 i 2005), vaig tenir molt bones condicions de treball gràcies al *savoir-faire* d'Achta Sy, amb qui vaig tenir interessants converses. No puc deixar d'esmentar tampoc l'ajuda al Txad de Belén Díaz (Intermon-Oxfam), Chantal Marijnissen (Comissió Europea), Gilbert Maoundonodji i Lydie Beassemda (Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du

Projet Pétrole Tchad-Cameroun, GRAMP-TC), Doumdé Ngardandé (Ministère du Plan), Naygotimti Bambé i Banat Mamout (Centre d'Etude et de Formation pour le Développement, CEFOD). L'oficina del Banc Mundial al Txad també em va obrir les seves portes gràcies a Joël Tokindang, sempre disposat a donar-me informació i polemitzar.

Punt i apart per Marc Niñerola, per ensenyar-me a bellugar-me per Ndjamena de dia...i també de nit, amb la inestimable col·laboració d'en Beassem Natadjingarti.

Per finalitzar amb els agraïments professionals, en el transcurs de l'elaboració del treball el seguiment i suport del meu director Jordi Rosell i la meva tutora Irene Maestro han estat del tot imprescindibles.

Els meus amics han patit amb estoïcisme i generositat el procés d'elaboració d'aquest treball. I des del vessant més complicat: el que no té a veure estrictament amb el contingut de la recerca. Com que en són tants i no em vull arriscar a deixar-me'n cap, que es donin per agraïts tots aquells que en algun moment els he escalfat el cap amb la tesi...i amb les angoixes concomitants. Que no s'amoïnin que sé molt bé qui són.

La meva família ha aportat paciència i ànims, en grans dosis i de manera incondicional. L'agraïment més efusiu és òbviament per ells, de qui només he rebut estímulo i suport. No puc deixar d'esmentar que, dissortadament, per molt poc el meu pare no ha pogut veure aquest treball acabat, fet que li hagués plagut molt. Per ell l'agraïment més especial.

I finalment agraïments per la Laieta, algun dia sabrà per què.

ÍNDICE GENERAL

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	25
1.1 Justificación de la investigación.....	26
1.2 Líneas directrices de la investigación.....	31
1.3 Diseño de la investigación	32
1.3.1 Hipótesis, “yardsticks” de aceptación y consecuencias normativas de la aceptación	32
1.3.2 Falsabilidad de la hipótesis, “yardsticks” de rechazo y consecuencias normativas del rechazo.....	33
1.3.3 Proceso de verificación (o rechazo) de la hipótesis	34
1.3.4 Opciones de enfoque teórico	35
1.4 El desarrollo de la investigación	37
1.5 Relevancia de la investigación	39
1.6 Estructura del trabajo.....	40
1.7 Avance de las conclusiones y aportaciones	41
1.8 Trabajos del autor relacionados con la investigación.....	42
1.9 Las puertas que quedan abiertas.....	43
CAPÍTULO 2: LA INSERCIÓN DE ÁFRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL	45
2.1 Factores estructurales de la inserción del África en la economía mundial.....	48
2.1.1 Opciones metodológicas de análisis	48
2.1.2 África en la periferia de la estructura económica mundial.....	52
2.1.3 Economía política de la inserción africana en la economía mundial	53
2.2 Las tentativas de autocentramiento en África.....	57
2.2.1 De Bandung a Lagos	57
2.2.2 Desde la integración económica al desarrollo en África.....	62
2.2.3 Integración y desarrollo: el debate teórico.....	62
2.2.4 La praxis del integracionismo en África: dificultades y limitaciones	64

2.3 El ajuste estructural en África.....	66
2.3.1 El enfoque del ajuste estructural	66
2.3.2 La lógica subyacente al ajuste estructural	68
2.3.3 Las políticas del ajuste estructural	71
2.3.4 Las críticas al enfoque del ajuste estructural.....	74
2.4. El integracionismo en África en la era del ajuste estructural.....	81
2.4.1. El agotamiento del modelo de Lomé y el nuevo modelo del Acuerdo de Cotonú	85
2.4.2. Alcance y limitaciones del NEPAD.....	93
2.5 Conclusiones del capítulo.....	98
CAPÍTULO 3: ÁFRICA EN LA NUEVA AGENDA DE LA COOPERACIÓN.....	101
3.1 África en la encrucijada	103
3.1.1 Las percepciones africanas del ajuste estructural.....	103
3.1.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	104
3.2 Las nuevas orientaciones del Banco Mundial y el FMI	106
3.2.1 La cooptación de discursos y la construcción de convergencias.....	106
3.2.1.1 <i>La crisis de legitimidad del FMI y del BM.....</i>	106
3.2.1.2 <i>El Banco del Conocimiento</i>	107
3.2.1.3 <i>El Marco Integral de Desarrollo.....</i>	108
3.2.2 Las reformulaciones teóricas	111
3.2.2.1 <i>La lucha contra la pobreza.....</i>	111
3.2.2.2 <i>La buena gobernanza</i>	117
3.2.2.3 <i>Condicionabilidad vs. Apropiación</i>	119
3.2.2.4 <i>Las limitaciones de la conceptualización de la pobreza en este nuevo marco.....</i>	122
3.3 Otros cambios en las políticas de cooperación al desarrollo	124
3.3.1 El Consenso de Monterrey	124
3.3.2 La Agenda de París	127
3.3.3 Enfoques Basados en Programas	131
3.3.3.1 <i>Sector-Wide Approaches</i>	134
3.3.3.2 <i>Apoyo presupuestario.....</i>	137
3.4 Conclusiones del capítulo.....	139

CAPÍTULO 4: LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DEL BM Y EL FMI PARA ÁFRICA.. 141

4.1 Las iniciativas del BM y el FMI de reducción de la deuda externa	144
4.1.1 Deuda y desarrollo.....	144
4.1.2 Algunas especificidades del endeudamiento africano.....	146
4.1.3 La Iniciativa HIPC.....	152
4.1.4 La <i>Multilateral Debt Relief Initiative</i>	156
4.1.5 Las limitaciones de las operaciones de reducción multilateral de la deuda.....	158
4.2 El <i>Poverty Reduction Strategy Paper</i>	162
4.2.1 Principios básicos.....	162
4.2.2 Un nuevo reparto de papeles	163
4.2.3 La importancia de la participación.....	165
4.2.4 La puesta en marcha del PRSP	169
4.2.5 Estabilización, ajuste y pobreza en el PRSP	170
4.2.5.1 <i>El manejo macroeconómico en el PRSP</i>	170
4.2.5.2 <i>El Sector Público en el PRSP</i>	172
4.2.5.3 <i>Las reformas del sector financiero que requiere el PRSP</i>	173
4.2.5.4 <i>La dimensión exterior del PRSP</i>	174
4.3 La reforma de los instrumentos del FMI: el PRGF	176
4.4 Las evaluaciones de los nuevos instrumentos	178
4.4.1 El marco macroeconómico	178
4.4.2 El marco institucional.....	180
4.4.3 El diseño y la implementación de los PRSP.....	181
4.5 Conclusiones del capítulo.....	183
4.6 Anexos al capítulo 4	184

CAPÍTULO 5: ESTUDIO DE CASO: LA REPÚBLICA DEL CHAD	191
5.1 Justificación del estudio de caso.....	193
5.2 Panorama y evolución económica y sociopolítica reciente del Chad.....	194
5.2.1 Evolución política contemporánea.....	194
5.2.2 El desarrollo en el Chad.....	196
5.2.3 Las dinámicas de integración regional.....	198
5.3 La era del petróleo en el Chad	206
5.3.1 La prospección y el proyecto de Doba	206
5.3.2 El consorcio y la financiación del proyecto	208
5.3.3 El impacto macroeconómico y estructural del proyecto	210
5.3.4 Los impactos ambientales y sociales del proyecto.....	212
5.4 El modelo chadiano de reducción de la pobreza	214
5.4.1 Las relaciones del Chad con el Banco Mundial y el FMI	214
5.4.2 La Loi 001/99 y su posterior modificación	215
5.4.3 La reducción de la deuda pública externa	218
5.4.4 La <i>Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté</i>	222
5.4.5 El presupuesto	223
5.4.5.1 <i>Contenido y perspectiva macroeconómica</i>	223
5.4.5.2 <i>El Apoyo Presupuestario</i>	226
5.4.5.3 <i>Los Presupuestos de Programas</i>	226
5.5 Elaboración, contenido, implementación y evaluaciones de las SNRP	228
5.5.1 El proceso de elaboración de las SNRP.....	228
5.5.2 La base estadística.....	230
5.5.3 El contenido de la SNRP1.....	231
5.5.4 El seguimiento y las evaluaciones de la SNRP1	233
5.5.5 El contenido de la SNRP2.....	237
5.5.5.1 <i>Los ejes programáticos</i>	237
5.5.5.1.1 <i>Buena gobernanza</i>	237
5.5.5.1.2 <i>El crecimiento económico</i>	239
5.5.5.1.3 <i>El desarrollo rural</i>	241
5.5.5.1.4 <i>Infraestructuras</i>	242
5.5.5.1.5 <i>Recursos humanos</i>	245
5.5.5.2 <i>El marco macroeconómico</i>	246
5.6 Apropriación y participación de la sociedad civil en la SNRP.....	249
5.7 Conclusiones del capítulo.....	251

CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES	253
6.1 Los resultados de la investigación en base a los Yardsticks planteados.....	254
6.1.1 Yardsticks 1 y 2: la inserción del África en la economía mundial, y la economía política del ajuste estructural y del integracionismo	254
6.1.2 Yardsticks 3 y 4: las nuevas orientaciones del Banco Mundial y el FMI, y del sistema de cooperación	256
6.1.3 Yardsticks 4: otras orientaciones novedosas en el sistema de cooperación	258
6.1.4 Yardsticks 5: los nuevos instrumentos del Banco Mundial y el FMI en África.....	259
6.1.5 Yardsticks 6: estudio de caso del Chad.....	261
6.2 Consideraciones finales	263
 Anexo: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	264
 Bibliografía.....	271

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS, TABLAS Y MAPAS

GRÁFICOS

- **Gráfico 2.1:** Evolución del grado de apertura de África subsahariana y los países OCDE de alto ingreso 56
- **Gráfico 2.2:** Evolución de la relación real de intercambio en África (1970-1999, 1985=100) 59
- **Gráfico 2.3:** Porcentaje del comercio mundial por regiones..... 76
- **Gráfico 2.4:** Crecimiento del PIB en África, 1961-2005 76
- **Gráfico 3.1:** Evolución de la AOD neta de los países del CAD (1956-2007) 125
- **Gráfico 3.2:** Proporción de la ayuda vehiculada como PBA en una muestra de 34 países131
- **Gráfico 4.1:** Evolución de la deuda externa total en África subsahariana (1970-2005, millones de \$ corrientes) 147
- **Gráfico 4.2:** Evolución de la estructura de la deuda a largo plazo por tipo de acreedor 147
- **Gráfico 4.3:** Servicio medio de la deuda y gasto en reducción de la pobreza de los HIPC's que han superado el punto de decisión 158
- **Gráfico 5.1:** Crecimiento anual del PIB per cápita real en el Chad (1964-2005) 197
- **Gráfico 5.2:** Dependencia del petróleo de los países de la CEMAC 203
- **Gráfico 5.3:** Exportaciones intraregionales para grupos regionales seleccionados 203
- **Gráfico 5.4:** Importaciones intraregionales para grupos regionales seleccionados..... 204
- **Gráfico 5.5:** Proyección de producción de petróleo en el Chad 2003-2030 208 (millones de barriles)211
- **Gráfico 5.6:** Ingresos petroleros (en porcentaje del PIB no petrolero).....219
- **Gráfico 5.7:** Estructura del Stock de Deuda Externa del Chad a finales de diciembre de 2000 tras el uso de mecanismos tradicionales de reducción de la deuda 219
- **Gráfico 5.8:** Evolución de las tasas de ejecución del presupuesto en educación en el Chad 224

CUADROS

• Cuadro 2.1: La extensión de la pobreza de ingreso en África.....	80
• Cuadro 2.2: Principales agrupaciones regionales africanas	83
• Cuadro 2.3: Marco de las relaciones UE-África subsahariana, 1957-2020.....	86
• Cuadro 2.4: Los EPA entre la UE y África subsahariana	89
• Cuadro 3.1: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio	105
• Cuadro 3.2: Evolución de la conceptualización de la pobreza por parte del Banco Mundial	112
• Cuadro 3.3: Comparación entre el Informe sobre el Desarrollo Mundial del BM de 1990 y el de 2000/2001	113
• Cuadro 3.4: La pirámide de la efectividad de la ayuda	129
• Cuadro 3.5: Las nuevas modalidades de ayuda.....	134
• Cuadro 4.1: Esquema de la Iniciativa HIPC	154
• Cuadro 4.2: El antiguo reparto de papeles entre el FMI y el Banco Mundial.....	163
• Cuadro 4.3: El nuevo reparto de papeles entre el FMI y el Banco Mundial.....	164
• Cuadro 4.4: Los vínculos fiscales del PRSP	178
• Cuadro 5.1: Datos básicos del Chad (2006).....	192
• Cuadro 5.2: La financiación del proyecto petrolero Chad-Camerún (millones de \$)	209
• Cuadro 5.3: Distribución de los recursos procedentes del petróleo según la <i>Loi 001/99</i>	216

TABLAS

- **Tabla 2.1:** Importancia de los tres productos básicos de más peso en el total de exportaciones..... 55
- **Tabla 2.2:** Importancia de los productos básicos (incluyendo energéticos) en el total de las exportaciones de mercancías (porcentaje) 55
- **Tabla 2.3:** Distribución del crecimiento agrícola en África subsahariana, 1999-2000 77
- **Tabla 3.1:** Proporción de la ayuda vehiculada a través de PBA por donantes (2005) 132
- **Tabla 3.2:** Proporción de la ayuda vehiculada a través de PBA por receptores (2005)..... 133
- **Tabla 3.3:** Quién ejecuta la ayuda externa para salud en Rwanda (2006) 136
- **Tabla 4.1:** Coste de oportunidad del servicio de la deuda..... 152
- **Tabla 4.2:** Cambios en los criterios de sostenibilidad de la Iniciativa HIPC 155
- **Tabla 4.3:** Status de la Iniciativa HIPC a 17 de julio de 2008..... 157
- **Tabla 4.4:** Las innovaciones aportadas por el PRSP según los planteamientos del FMI y el BM..... 167
- **Tabla 4.5:** Fechas de presentación de los PRSP africanos a la Junta del FMI y el BM 184
- **Tabla 4.6:** Iniciativas de reducción de la deuda bilateral y multilateral 185
- **Tabla 4.7:** Pertenencia de los países subsaharianos a las categorías HIPC, PMA y elegibilidad para el PRGF..... 186
- **Tabla 4.8:** Coste de la Iniciativa HIPC por grupos de acreedores y de países (miles de millones de \$, en VAN a 31 de diciembre de 2006) 187
- **Tabla 4.9:** Costes nominales de la MDRI por acreedor y agrupación de países (miles de millones de \$) 188
- **Tabla 5.1:** Indicadores de Capital Humano en el Chad..... 197
- **Tabla 5.2:** Indicadores de Stock de Capital e Infraestructuras en el Chad..... 198
- **Tabla 5.3:** Indicadores seleccionados para los países de la CEMAC..... 200
- **Tabla 5.4:** Proyecciones del sector petrolero en África subsahariana (2005-2010)..... 207
- **Tabla 5.5:** Servicio de la deuda del Chad, 2000-2011 (en millones de \$)..... 220

- **Tabla 5.6:** Servicio de la deuda de los grandes acreedores multilaterales del Chad tras las operaciones de reducción de la deuda de la Iniciativa HIPC y la MDRI 221
- **Tabla 5.7:** Gasto público en sectores considerados reductores de la pobreza en el Chad... 221
- **Tabla 5.8:** Compromisos de reducción de la deuda externa del Chad por parte de acreedores bilaterales 221
- **Tabla 5.9:** Operaciones fiscales consolidadas en el Chad (miles de millones de Francos CFA y % del PIB no petrolero)..... 225
- **Tabla 5.10:** Tipología de las *filières* portadoras de crecimiento 240
- **Tabla 5.11:** Asignaciones sectoriales (en % del presupuesto destinado a los ministerios más gastos comunes) 247
- **Tabla 5.12:** Reparto de la asignación presupuestaria según las prioridades de la SNRP2 248

MAPAS

- **Mapa 5.1:** El Chad..... 192
- **Mapa 5.2:** Países miembros de la CEMAC..... 199
- **Mapa 5.3:** Países donde rige el Franco CFA 201
- **Mapa 5.4:** Oleoducto Chad-Camerún..... 207

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

AAF-SAP: African Alternative Framework to the Structural Adjustment Programs
ACP: Africa Caribe Pacífico
AEC: African Economic Community
AFD: Agence Française de Développement
AGOA: African Growth and Opportunity Act
ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo
AOF: Afrique Occidentale Française
APEC: Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN: Association of Southeast Asian Nations
BEAC: Banque des États d’Afrique Centrale
BEI: Banco Europeo de Inversiones
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM: Banco Mundial
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo
CAS: Country Assistance Strategy
CCSRP: Collège de Contrôle et Surveillance des Ressources Pétrolières
CDF: Comprehensive Development Framework
CEMAC: Communauté Économique et Monétaire de l’Afrique Centrale
CFA: Coopération Financière en Afrique/Communauté Financière d’Afrique
CFI: Corporación Financiera Internacional
CNPC: China National Petroleum Corporation
COTCO: Cameroon Oil Transportation Company
EBA: Everything But Arms
ECCAS: Economic Community of Central African States
ECMG: External Compliance Monitoring Group
ECOSIT: Enquête sur la Consommation et le Secteur Informel du Tchad
ECOWAS: Economic Community of West African States
EDST: Enquête Démographique et de la Santé au Tchad
EPA: Economic Partnership Agreement
EPZ: Export Processing Zones
ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility
FAO: Food and Agriculture Organisation
FCFA: Franco CFA
FED: Fondo Europeo de Desarrollo
FGF: Fondo para las Generaciones Futuras

FMI: Fondo Monetario Internacional
FROLINAT: Front pour la Libération du Tchad
GATT: General Agreement on Tariffs and Trade
GIC: Groupe International Consultatif
GRAMP-TC: Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du projet Pétrole Tchad-Cameroun
HIPC: Heavily Indebted Poor Countries
IDA: International Development Association
IDE: Inversión Directa Extranjera
MDRI: Multilateral Debt Relief Initiative
MID: Marco Integral de Desarrollo
MoU: Memorandum of Understanding
MTEF: Medium-Term Expenditure Framework
NAFTA: North American Free Trade Agreement
NEPAD: New Economic Partnership for African Development
NOEI: Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMC: Organización Mundial de Comercio
ONG: Organización No Gubernamental
OUA: Organización para la Unidad Africana
PAE: Programa de Ajuste Estructural
PAL: Plan de Acción de Lagos
PAMFIP: Plan d'Action de Modernisation des Finances Publiques
PBA: Programme Based Approaches
PFPP: Policy Framework Paper
PMA: Países Menos Avanzados
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility
PRSC: Poverty Reduction Support Credit
PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper
PSIA: Poverty and Social Impact Analysis
PTT: Parti Progressiste Tchadien
SAF: Structural Adjustment Facility
SAL: Structural Adjustment Loans
SCLP: Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza
SCM: Sistema Capitalista Mundial
SECAL: Sectoral Adjustment Loans
SGP: Sistema Generalizado de Preferencias
SIP: Sector Investment Programme

SNRP: Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté
SOTEL: Société des Télécommunications du Tchad
STEE: Société Tchadienne d'Électricité et d'Eau
SWAp: Sector-Wide Approach
TOTCO: Tchad Oil Transportation Company
UA: Unión Africana
UDEAC: Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale
UEMOA: Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UMAC: Union Monétaire de l'Afrique Centrale
UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development
WAEMU: West African Economic and Monetary Union (UEMOA)

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación de la investigación

1.2 Líneas directrices de la investigación

1.3 Diseño de la investigación

1.3.1 Hipótesis, “yardsticks” de aceptación y consecuencias normativas de la aceptación

1.3.2 Falsabilidad de la hipótesis, “yardsticks” de rechazo y consecuencias normativas del rechazo

1.3.3 Proceso de verificación (o rechazo) de la hipótesis

1.3.4 Opciones de enfoque teórico

1.4 El desarrollo de la investigación

1.5 Relevancia de la investigación

1.6 Estructura del trabajo

1.7 Avance de las conclusiones y aportaciones

1.8 Trabajos del autor relacionados con la investigación

1.9 Las puertas que quedan abiertas

1.1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Desde finales de los años 90 un nuevo consenso está emergiendo en relación a las políticas de desarrollo y a las políticas de cooperación que éste impulsa. Esta vez el consenso se antoja aparentemente más amplio y sólido que los anteriores: los grandes donantes del CAD, Naciones Unidas, algunas grandes ONG, y las instituciones de Bretton Woods parecen converger en una serie de elementos comunes. En cuanto a objetivos, estos elementos comunes se pueden resumir en un enfoque de las políticas centrado en la reducción de la pobreza, y en una tímida recuperación del estado como agente de desarrollo. A nivel operativo, se observa un compromiso global de incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que se ha traducido en un aumento real de ésta¹, y la reforma de algunos mecanismos de transmisión de la ayuda en la línea de dar mayor protagonismo al receptor. Otro de los elementos que hay que destacar es un mayor interés por el África subsahariana en el sistema de cooperación.

El cuestionamiento del modelo de ajuste estructural que tuvo como consecuencia el empeoramiento y la fragilización de numerosos indicadores de desarrollo en numerosos países, en particular la extensión y profundidad de la pobreza, y que lentamente se fue extendiendo desde principios de los ochenta por toda África, está en la base de este renovado interés. Desde el punto de vista de la inserción en la economía mundial, esas políticas de ajuste estructural fueron coherentes con el proceso de mundialización del capitalismo. De modo que dichas políticas no solamente se justificaban en la medida en que se orientaban a la resolución de los desequilibrios internos, sino que también configuraban una determinada manera de insertarse en la economía mundial. El conocido como “Consenso de Washington”, aunque originalmente conceptualizado para las economías latinoamericanas fuertemente endeudadas, también se aplicó paulatinamente en el resto del mundo en desarrollo, incluida por supuesto África.

Un conjunto de hechos, documentos, cumbres y acuerdos acreditan este marcado cambio de tendencia. Cronológicamente, podemos empezar en 1995, cuando James Wolfensohn accede a la presidencia del Banco Mundial, y ante la pérdida de legitimidad que suscitan los escasos resultados en términos de desarrollo de más de una década de ajuste estructural, emprende una profunda reforma de la institución, que en principio tiene como objetivo la superación del enfoque contenido en el “Consenso de Washington”. Esta reforma se concretará en nuevos enfoques e instrumentos que emergerán durante los años siguientes.

1 Si bien es cierto que, atendiendo a los datos proporcionados por el CAD, que la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países más ricos ha caído ligeramente en términos reales en 2006 y 2007, la tendencia desde 1997 es claramente al alza.

Al año siguiente, en 1996, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE publicó *“Shaping the 21st century”*, informe en el que la institución que agrupa los grandes donantes bilaterales pone encima de la mesa algunos de los debates más recurrentes acerca de la eficacia de la ayuda en la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo, pergeñando algunas direcciones de reforma del sistema de cooperación al desarrollo en una línea que más tarde se consolidaría. Ese mismo año, por iniciativa del G7 se pone en marcha la *Iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)*, un programa de condonación de la deuda pública externa multilateral de los países en desarrollo con más dificultades, que se combina con una profundización de los términos de condonación de deuda bilateral en el Club de París. Por primera vez el Banco Mundial y el FMI acceden a condonar deuda.

En julio de 1997 estalló la crisis financiera del sudeste asiático. Tras algunos años de liberalización de la cuenta de capitales auspiciada por el FMI, un grupo significativo de países asiáticos ve cómo la afluencia de capitales en el sector inmobiliario tailandés fruto de la especulación, en un momento dado revierte la tendencia convirtiéndose en una fuga de capitales que tuvo como consecuencia la devaluación del baht. El pánico financiero acabó generando enormes fugas de capital también en Corea, Malasia e Indonesia. La crisis financiera acabó trasladándose a la economía real, con lo que todo ello redundaría en un profundo shock, variable según los países, cuyo efecto se alargó durante algunos años. Más allá del desarrollo de la crisis, lo que nos interesa subrayar es el impacto negativo que tuvo a nivel de legitimidad de las grandes instituciones multilaterales, particularmente el FMI, ya que su actuación antes, durante y después de la crisis fue seriamente cuestionada. Ello fue especialmente cierto cuando Malasia, aplicando políticas en muchos aspectos heterodoxas respecto de los planteamientos del FMI, obtuvo mejores resultados y se recuperó antes de la crisis que el resto de países afectados por ella. En suma, el paradigma liberalizador se reveló como una receta cuestionable para países en desarrollo.

Ante las críticas por los efectos de los programas de ajuste estructural, y también por los recientes acontecimientos en Asia reseñados más arriba, el Banco Mundial y el FMI, aceleraron las reformas en su discurso que se venían esbozando en los años anteriores, con la presión política añadida del emergente movimiento antiglobalización. El ímpetu de las reformas ha sido mayor en el Banco que en el Fondo. Así, en 1999, el Banco Mundial lanzó el *Marco Integral de Desarrollo (Comprehensive Development Framework)*, un instrumento de planificación llamado a sustituir el enfoque de los programas de ajuste estructural, que ponía más énfasis en la reducción de la pobreza, el largo plazo y la participación. Ese mismo año, a instancias del G7, la anteriormente reseñada *Iniciativa HIPC* (1996) se reforzaba en el sentido de abrirse a condonaciones más amplias en coordinación con el Club de París, así como de relajar las condiciones de acceso a sus beneficios, por lo que a un número mayor de países se le abrió la oportunidad de reducir sustancialmente su deuda externa.

En el mismo paquete de esta *Iniciativa HIPC Reforzada* (1999), las instituciones de Bretton Woods lanzaron un nuevo instrumento: el *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). A partir de ese momento, los países beneficiarios de la Iniciativa HIPC Reforzada debían elaborar y poner en marcha un PRSP para acceder a la reducción de la deuda. Un PRSP es un documento de política centrado en la reducción de la pobreza, que debe guiar toda la acción del gobierno, no únicamente las políticas sectoriales. En este nuevo instrumento han convergido muchas de las novedades que se observan en el sistema de cooperación: participación, enfoque de largo plazo, apropiación, etc. Consecuentemente, muchos países africanos iban a tener que reformar sus mecanismos de elaboración de políticas, y el enfoque de éstas.

Apenas al año siguiente (2000), coincidiendo con la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, se establecían los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM). Sancionados por las propias Naciones Unidas, así como por el Banco Mundial, el FMI, y otras instituciones relevantes como la OCDE, los ODM se han ubicado en el centro del debate y de la agenda de las políticas de cooperación y desarrollo. Desde entonces, se puede afirmar que no hay prácticamente ninguna iniciativa de desarrollo que no tenga presente los ODM.

Ese mismo año 2000 entró en vigor el *Acuerdo de Cotonú*, que venía a sustituir el Tratado de Lomé vigente desde 1975 con sus sucesivas refacciones. El Acuerdo de Cotonú viene a regular las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP, mayoritariamente africanos. Además de una remodelación de las modalidades de ayuda financiera en la línea de las reformas en curso en el sistema de cooperación, el elemento más destacado es la supresión de las preferencias comerciales unilaterales que concedía la Unión Europea, por un régimen comercial recíproco organizado a través de los *Economic Partnership Agreements* (EPAs), una suerte de acuerdos interregionales de libre comercio. Esto significa un impulso y una redefinición de los proyectos integracionistas africanos.

En aquellos años los debates acerca de la situación socioeconómica de África solían teñirse de cierto catastrofismo (Kaplan, 1994), miserabilismo y compasión. Ello explica el acento africano que adquieren las iniciativas hasta ahora reseñadas dentro del sistema de cooperación. Por otro lado, aunque era evidente que los años de ajuste estructural, a los que hay que añadir numerosos conflictos armados, dejaron muy maltrechas las perspectivas de desarrollo del continente, el dinamismo de las sociedades africanas no se frenó. Por ejemplo desde algunos gobiernos (Senegal, Sudáfrica, Nigeria, Egipto y Argelia) se impulsa conjuntamente el *New Economic Partnership for African Development* (NEPAD), que acaba siendo aprobado en la cumbre de la Organización para la Unidad Africana en 2001. El NEPAD es un “contrato” entre los gobiernos africanos y los grandes donantes, mediante el cual los segundos se comprometen a aumentar sustancialmente los flujos de ayuda, mientras que los primeros asumen responsabilidades sobre su propio desarrollo, en particular mediante la promoción de la buena gobernanza y la competitividad económica, entendida esta en el sentido del libre mercado. Es una propuesta cohe-

rente con el proceso de mundialización del que tanto se hablaba en esos años, y que pretendía devolver África a una situación de cierta significación en la economía mundial, tras un par de décadas de continua pérdida de peso.

Ante los problemas de financiación del desarrollo presentes desde el fin de la guerra fría, Naciones Unidas organizó en 2002 una cumbre para tratar estos temas. La Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo se desarrolló en la ciudad mexicana de Monterrey, y acabó aprobando un documento que oficialmente se conocería como el Consenso de Monterrey. Éste estableció, entre otras cosas, la recuperación del viejo objetivo de que los países ricos dediquen el 0,7% de su PNB a AOD, y que estos recursos se orienten a la consecución de los ODM, con lo que los países africanos se verían directamente beneficiados en términos de aumento de los flujos de AOD. A pesar de que el aumento de AOD en términos reales era observable desde hacía unos años básicamente por efecto de las operaciones de condonación de la deuda en marcha desde 1996, Monterrey supuso un impulso al incremento de la AOD. Hay que señalar que de hecho había expectativas de compromisos más cuantiosos por parte de los países del G7, pero con todo la tendencia al alza del volumen de AOD se consolidó.

Recogiendo los debates sobre la eficacia de la ayuda que se estaban dando en el sistema de cooperación, en 2005 tuvo lugar en París una reunión de alto nivel organizada por el CAD (precedida por otra en 2003 en Roma), a la que asistió la práctica totalidad de los actores relevantes del sistema de cooperación, incluidas algunas ONG, tanto del Norte como del Sur. El resultado fue la *Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda*, un documento que sistematiza lo que se consideran buenas prácticas orientadas a la eficacia de la misma. Entre otros elementos se pretende impulsar la apropiación por parte de los receptores de ayuda, lo que redundará en un refuerzo de la alineación y de la armonización de políticas por parte de los donantes. Sintomáticamente, como indicadores de progreso se toman entre otros el porcentaje de AOD vehiculada a través de enfoques basados en programas (*Program Based Approaches*), como por ejemplo el Apoyo Presupuestario. Sería excesivo decir que la Declaración de París supone un punto de inflexión, pero sí tiene el mérito de recoger, sistematizar y consensuar los debates existentes entorno a los temas de efectividad.

El último de los elementos que traemos a colación es la *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI), aprobada en julio de 2005 por el G8, y que podemos describir como una continuación de la *Iniciativa PPME Reforzada*. Efectivamente, los países que hayan completado el proceso de la Iniciativa, son elegibles para una condonación del 100% de su deuda con el Banco Mundial, el

FMI, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo² contraída hasta el 31 de diciembre de 2004. En la actualidad, 19 países africanos ya están recibiendo esta asistencia financiera³.

En suma, los cambios acaecidos en el sistema de cooperación, y en el enfoque de las políticas de desarrollo por éste sustentadas son muy notables. Ante este nuevo panorama, cabe preguntarse si estas nuevas políticas pueden suponer un cambio estructural en las economías africanas que conduzca a un cambio relevante en su inserción en la economía mundial, y en sus perspectivas de desarrollo. En la medida en que estamos hablando de economías orientadas al exterior, el modo en que se orienten las políticas de cooperación tiene fuerte influencia en su devenir económico. En particular, la influencia de las políticas y los postulados del FMI y el Banco Mundial desde los años 80 ha sido profunda en África, de modo que estos cambios en los enfoques de estas instituciones tienen una relevancia especial en las políticas de desarrollo en el continente. Además, la importancia de África para estas instituciones es fundamental para entender la evolución de su teoría y sus intervenciones en el continente, como pone de manifiesto Harrison (2004:13) acerca del Banco Mundial: “(...) *more than in other region of the World, sub Saharan Africa has served as a focal point in Bank thinking about the theory and practice of “development” (...)*”.

Por otra parte, la influencia de los postulados de las instituciones de Bretton Woods se extiende más allá de su ámbito estricto de actuación, informando las políticas del resto de donantes (como lo demuestran el Acuerdo de Cotonú o la Declaración de París por poner sólo dos ejemplos), y también las políticas de los gobiernos africanos (como en el caso del NEPAD).

En suma, los cambios que se observan en los enfoques de las instituciones de Bretton Woods son relevantes, y tienen importantes consecuencias en las políticas africanas de los donantes del sistema de cooperación, así como en las propias políticas de los gobiernos africanos, de modo que este va a ser el hilo conductor que va a mover la investigación.

Por todo ello consideramos que tiene interés estudiar el impacto de este giro en la agenda del sistema internacional de cooperación para el desarrollo, por el impacto que puede tener en las perspectivas de desarrollo de los países africanos.

2 Con la excepción de Camboya y Tayikistán, que han accedido a la condonación del 100% de su deuda con el FMI sin ser beneficiarios de la Iniciativa HIPC.

3 A 19 de julio de 2008: Benín, Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Gambia, Ghana, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda y Zambia.

1.2 LÍNEAS DIRECTRICES DE LA INVESTIGACIÓN

Para abordar la investigación planteada, partiremos de un supuesto de comportamiento basado en la constatación de que en los últimos años, en el FMI y el Banco Mundial se operan cambios significativos en la concepción y la implementación de sus paquetes de política para África. Dado que estos paquetes anteriormente se orientaban al ajuste estructural, cabe preguntarse si estas nuevas políticas suponen un cuestionamiento relevante de la lógica del ajuste.

A pesar de la escasa perspectiva temporal disponible, algunos elementos permiten dudar de la consistencia del cambio. Desde un punto de vista ortodoxo, el proceso de mundialización capitalista sigue exigiendo precisamente políticas similares (o que produzcan efectos similares) a las del ajuste estructural que se generalizó a partir de los años 80.

Frente a los malos resultados en términos de desarrollo de las políticas de ajuste estructural, ciertamente se hubieran tenido que diseñar e implementar otro tipo de políticas, pero los poderes económicos dominantes siguen necesitando políticas parecidas a las políticas del ajuste de los años 80, por lo que los nuevos planteamientos van a intentar lograr los efectos deseados por los actores más poderosos del sistema económico global, al tiempo que intentan escenificar un cambio de orientación, guiado esencialmente por necesidades de legitimación.

Habida cuenta del ímpetu del proceso de mundialización, es razonable dudar de la superación de la lógica del ajuste estructural que puedan suponer los nuevos enfoques del FMI y el Banco Mundial. Precisamente esta es la línea de investigación que va a guiar este trabajo.

En suma, lo que nos preguntamos es si los cambios que el FMI y el Banco Mundial han emprendido en el contexto del sistema internacional de cooperación al desarrollo, desde mediados de los años 90 en la concepción y el diseño de sus políticas para África, suponen un cuestionamiento de la esencia del ajuste estructural. Si la respuesta es positiva, también cabe preguntarse si tanto sus propias políticas, como otras iniciativas de políticas de desarrollo actualmente en curso en África elaboradas bajo su influencia, son consistentes con el proceso de mundialización del capitalismo, y si en ese marco ello puede significar un impulso al desarrollo del continente.

1.3 DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El diseño de la investigación se basa en el método científico, en el que se presenta una hipótesis, y debe explicitarse qué elementos de juicio (yardsticks) nos van a permitir aceptarla o rechazarla. A priori también debemos explicitar qué vamos a hacer para alcanzar esos yardsticks, y qué consecuencias tendrá la aceptación o el rechazo de la hipótesis.

1.3.1 HIPÓTESIS, “YARDSTICKS” DE ACEPTACIÓN Y CONSECUENCIAS NORMATIVAS DE LA ACEPTACIÓN

La hipótesis que la investigación quiere contrastar, y que se deriva de lo expuesto en la sección anterior es la siguiente:

Las reformas que el FMI y el Banco Mundial han emprendido en el contexto del sistema internacional de cooperación al desarrollo, desde mediados de los años 90 en la concepción y el diseño de sus políticas para África, no suponen un cuestionamiento de la esencia del ajuste estructural. En consecuencia, tanto sus propias políticas como otras iniciativas de políticas de desarrollo actualmente en curso en África elaboradas bajo su influencia son consistentes con el proceso de mundialización del capitalismo.

Los “yardsticks” que nos van a permitir aceptar la hipótesis tienen que ver con el contenido de fondo de las reformas emprendidas por estas instituciones. El ajuste estructural, conocido también como “reformas de primera generación” (Harrison, 2004), o también con la etiqueta de “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), se caracteriza por la promoción de la apertura exterior, la privatización y la desregulación de las economías, con una intervención mínima del estado. Por lo tanto, para corroborar la hipótesis, deberemos ver qué elementos de continuidad encontramos en las reformas que nos ocupan, las denominadas “de segunda generación”. En ellas, la denominación “ajuste estructural” desaparece, y el foco de atención pasa a ser la reducción de la pobreza, en el marco de lo que en la teoría se ha denominado el “post-consenso de Washington” (Stiglitz, 1998a y 1998b). En particular, cabe centrarse en desentrañar los argumentos que subyacen en las nuevas orientaciones doctrinales del Banco Mundial y el FMI, sobre todo las que tienen que ver con la reducción de la pobreza, la promoción de la buena gobernanza y los procesos de apropiación, las tres cuestiones más sobresalientes del nuevo discurso de estas instituciones.

En la determinación de los “yardsticks”, también hay que tener muy en cuenta el contenido de fondo de las iniciativas que se han llevado a cabo recientemente en el sistema de cooperación internacional, porque la influencia del enfoque teórico del Banco Mundial y el FMI es notable. Iniciativas que agrupan más actores, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), el Consenso de Monterrey (2002) o la Declaración de París (2005), tienen mucho que ver con el cambio de enfoque de las instituciones de Washington. Por lo tanto, también es pertinente localizar “yardsticks” en el contenido de estas trascendentales iniciativas, especialmente en las partes relacionadas con el enfoque de primera generación del ajuste estructural.

Asimismo, en la medida en que la preponderancia del enfoque de políticas del Banco Mundial y el FMI ha hecho que en las élites políticas y tecnocráticas africanas asuman el discurso propio del ajuste estructural, también cabe buscar “yardsticks” en iniciativas contemporáneas como el NEPAD, en principio netamente africanas en su origen.

Dado que también nos interesa abordar la discusión sobre si esta reforma de las políticas de estas instituciones afecta a la inserción de África en la economía mundial, también buscaremos “yardsticks” en el modo de inserción del continente en la economía mundial, a partir de la evolución de dicha inserción.

Por último, el estudio de caso centrado en el Chad que proponemos en el capítulo 5 servirá sin duda al objetivo de aceptar o rechazar la hipótesis. En La República del Chad confluyen muchos de los elementos objeto de debate en la hipótesis, de modo que analizar cómo se han concretado en un país los “yardsticks” hallados en los capítulos anteriores será fundamental para concluir la tesis con evidencias.

Dando un salto hasta la economía normativa, una de las consecuencias de la aceptación de la hipótesis será preguntarse si en el marco definido por las políticas de desarrollo impulsadas por el FMI y el Banco Mundial, es posible el impulso del desarrollo en África. En la medida en que hasta la fecha las experiencias de ajuste en África no han sido en general satisfactorias, y como mucho en algunos casos con resultados ambiguos y acompañados de grandes cosas sociales, una proposición normativa derivada de la tesis sería el replanteamiento de las estrategias de desarrollo basadas en el contenido “clásico” de las políticas de ajuste promovidas por el Banco Mundial y el FMI, las de primera generación.

1.3.2 FALSABILIDAD DE LA HIPÓTESIS, YARDSTICKS DE RECHAZO Y CONSECUENCIAS NORMATIVAS DEL RECHAZO

Siguiendo la lógica popperiana, para que una hipótesis de trabajo sea válida, debe ser falsable (rechazable). En nuestro caso, ello significaría que efectivamente las reformas del Banco Mundial y el FMI suponen un cuestionamiento de los fundamentos del ajuste estructural de “primera

generación”, y que por lo tanto las antiguas políticas orientadas al ajuste estructural (apertura, privatización y liberalización), se habrían visto sustituidas por otras. En la medida en que en el discurso, la reforma supone el abandono de la etiqueta “ajuste estructural”, siendo sustituida por otra de “reducción de la pobreza”, la falsabilidad de la hipótesis es plausible. Más cuando se observa como relevantes académicos premios Nobel como Stiglitz (1998 a y b) o Krugman (1995), u otros como Moises Naim (1999), o Pastor y Wise (1999: 36) llegan a hablar acerca de las reformas que nos ocupan, como de un nuevo paradigma de desarrollo.

Los “yardsticks” que nos llevaría a rechazar la hipótesis serían la constatación de que algunos de los pilares del enfoque tradicional del ajuste (apertura, privatización y liberalización), son sustituidos o matizados de modo relevante por políticas más intervencionistas o menos marcadamente ortodoxas, como se propone por ejemplo en Stiglitz (1998a y b) a propósito de las experiencias de desarrollo del sudeste asiático.

Las consecuencias normativas del rechazo de la hipótesis tendrán que ver con la capacidad del Banco Mundial y el FMI de generar un nuevo discurso con fundamentos teóricos también nuevos, sin perder algunas de las señas de identidad de ambas instituciones desde su fundación en 1944. Si rechazamos la hipótesis, deberíamos preguntarnos hasta qué punto los fundamentos constitutivos de estas instituciones son contradictorios con este eventual cambio de orientación, y también qué implicaciones puede tener este cambio de orientación en las perspectivas de desarrollo de África, y en su inserción en la economía mundial.

Shihata (citado en Harrison 2004:8) hace un ejercicio de estilización de los principios fundacionales del Banco Mundial dejándolos en cinco:

1. *to assist in development and reconstruction*
2. *to promote private foreign investment*
3. *to promote long term balanced international trade*
4. *to lend for project development*
5. *to conduct its operation with due regard for business conditions*

Como observamos, los principios 2, 3 y 5 tienen que ver directamente con nuestra hipótesis de trabajo, de modo que si la rechazamos, la consecuencia normativa sería que la misión del Banco Mundial (y por extensión del FMI) debería ser revisada.

1.3.3 PROCESO DE VERIFICACIÓN (O RECHAZO) DE LA HIPÓTESIS

A partir del hilo que genera este planteamiento, de manera más concreta podemos enunciar una serie de objetivos específicos de la investigación, que se irán desgranando a lo largo de los capítulos del trabajo, y que culminarán en la identificación de los “yardsticks” que nos permitirán aceptar o rechazar la hipótesis:

1. Análisis de la naturaleza de la inserción de África en la economía mundial, y la economía política del ajuste estructural y de las políticas que se derivan.
2. Análisis de la economía política de las actuales iniciativas de integración regional en África, en particular las auspiciadas por el Acuerdo de Cotonú y el NEPAD.
3. Análisis de las nuevas orientaciones doctrinales del Banco Mundial y el FMI, en particular, las referidas a la reducción de la pobreza, la promoción de la buena gobernanza y los procesos de apropiación.
4. Análisis de los cambios acontecidos en otros ámbitos del sistema internacional de cooperación al desarrollo, como el Consenso de Monterrey o la Declaración de París.
5. Análisis del contenido y el alcance de los instrumentos más relevantes que han puesto en marcha el Banco Mundial y el FMI como concreción de lo anterior: la reducción de la deuda y los PRSP, amén del Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI.
6. Elaboración de un estudio de caso que contemple todos los elementos del marco teórico que generan los cinco anteriores objetivos. En nuestro caso hemos optado por la República del Chad, donde concurren todos estos elementos, y a los que hay que añadir el inicio de la extracción de petróleo desde 2003, configurándose a nuestro entender un “modelo chadiano” de reducción de la pobreza.

1.3.4 OPCIONES DE ENFOQUE TEÓRICO

Una vez definidos los “yardsticks” de la investigación, y qué debemos hacer para alcanzarlos, tenemos que optar por un enfoque teórico u otro para conducir la investigación.

El enfoque teórico desde el que abordaremos la investigación es la economía política y el análisis estructural. A partir de este enfoque, estudiaremos la inserción de África en la economía mundial, la esencia del ajuste estructural, y el alcance de los cambios acaecidos en el sistema de cooperación, especialmente aquellos impulsados por las instituciones de Bretton Woods, tomando como ejemplo el caso del Chad.

Dentro del sistema capitalista actual, el África subsahariana es un territorio periférico. Este carácter periférico determina buena parte de sus características, y nace de una serie de procesos económicos y sociales que se han dado en el tiempo. Así, se sostiene la premisa de la “historicidad” inherente a cualquier fenómeno socioeconómico. En la investigación se utiliza, pues, una metodología de análisis histórico-estructural. Sin embargo, a pesar de la importancia concedida al método histórico, la investigación no se ciñe únicamente al mismo. Se parte del reconocimiento de la historicidad de los procesos, pero ello no es óbice para el uso de otros enfoques metodológicos, asumiendo cierto pluralismo metodológico con la voluntad de superar

la principal debilidad del método estructural: el excesivo determinismo de la realidad. Un determinismo que anula las subjetividades y la capacidad transformadora de los actores inmersos en un proceso.

En suma, la realidad del impacto de los cambios en las políticas del Banco Mundial y el FMI en África es una realidad compleja ante la que cabe hacer recurso a más de un enfoque teórico. Así, al enfoque estructuralista de partida se le han añadido elementos institucionalistas y otros más propios de la Economía Política.

1.4 EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

El desarrollo de la investigación se ha basado en primera instancia en trabajo bibliográfico orientado a partir de las indicaciones de los profesores del programa de doctorado, así como del director de la investigación. El constante intercambio de puntos de vista con otros investigadores del área en congresos, y equipos de trabajo diversos también han enriquecido el análisis. En este ámbito cabe destacar los sucesivos congresos de Estudios Africanos en el Mundo Ibérico de 2001 en Lisboa y de 2004 en Barcelona; las VIII Jornadas de Economía Crítica de Valladolid (2002); la VI Reunión de Economía Mundial en Badajoz (2004); y el congreso de Desarrollo Humano de Bilbao de 2007. A ello hay que añadir el Seminario-Taller sobre Recursos Naturales y las Demandas de Transparencia organizado por el Centre d'Estudis Africans e Ingeniería sin Fronteras en Barcelona en mayo de 2007, así como las jornadas Àfrica i Recursos Minerals, organizadas por el CEA en la Universitat Pompeu Fabra también en mayo de 2007. En este mismo capítulo también debo mencionar la estancia en noviembre de 2006 en la biblioteca de la School of Oriental and African Studies de Londres.

Esta investigación también se ha enriquecido de trabajo de campo. Como miembro del equipo de investigadores del proyecto de I+D financiado por el MCYT “*Procesos democratizadores en África. Modelos institucionales, prácticas políticas e idearios contemporáneos. La incidencia europea*”, desarrollado en el trienio 2003-2005⁴, y liderado por el profesor de la Universitat de Barcelona Ferran Iniesta, estuve en Senegal durante el mes de junio de 2004. Ahí tuve la oportunidad de entrevistarme con un buen número de académicos, activistas y funcionarios senegaleses implicados en la versión senegalesa del PRSP. Aunque de manera específica la experiencia de Senegal no se refleja en la investigación, sí que aportó algunos elementos al enfoque general de la investigación.

En el mismo capítulo del trabajo de campo, también cabe mencionar una estancia en Bolivia en septiembre de 2003 en el marco de un intercambio académico con la Universidad Mayor de San Andrés, que me permitió conocer a académicos y funcionarios bolivianos implicados en el proceso de elaboración de la versión boliviana del PRSP, lo que como en el caso anterior no tiene reflejo directo en el presente trabajo, pero sí que me permitió familiarizarme con algunos elementos de este nuevo enfoque del Banco Mundial y el FMI.

De modo más directo, las dos estancias que pude llevar a cabo en el Chad en el marco de trabajos de consultoría para Intermon-Oxfam sí que han tenido su reflejo en la investigación. En junio de 2004, y en septiembre y octubre de 2005 tuve la oportunidad de trabajar directamente sobre el PRSP del Chad, asesorando a organizaciones de la sociedad civil en su trabajo de presión

4 Código BSO2002-01237

política sobre el contenido y desarrollo de la *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté*, la versión chadiana del PRSP. En el marco del trabajo realizado para Intermon-Oxfam, me entrevisté con funcionarios del gobierno y también del PNUD, el Banco Mundial y la Comisión Europea, cuyas impresiones acerca del PRSP han alimentado parte de esta investigación. Por supuesto, el trabajo de análisis no se llevó a cabo únicamente durante las estancias, sino que durante algunas semanas anteriores y posteriores a las estancias hubo también espacio para la investigación.

1.5 RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La literatura acerca de los cambios en el sistema de cooperación es amplia (Riddell, 2007; PNUD, 2005), incluso aquella que específicamente se ocupa de África (UNCTAD, 2006), y por supuesto también aquella relacionada con el estructuralismo y la inserción de África en la economía mundial (Ben Hammouda, 1999 y 2005), así como aquella dedicada al integracionismo en África (Keet, 2007). Sin embargo, no hay trabajos que aborden de manera integrada todos estos aspectos, y que traten de dar respuesta a cuestiones como si estas nuevas políticas significan la superación definitiva del Consenso de Washington; o si realmente todos estos cambios pueden significar un nuevo modo de inserción de África en la economía mundial; o qué cambios pueden observarse en las perspectivas de desarrollo de África. Asimismo, y en relación con el estudio de caso del capítulo 5, dedicado al Chad, en los trabajos sobre la realidad de este país, ya escasos de por sí, no hay referencias al impacto de los PRSP y la reducción de la deuda en la formulación de políticas de desarrollo de este país.

Por otra parte, es necesario dimensionar correctamente el ámbito de análisis que abarca esta investigación. Los vectores de relación del África subsahariana con el resto del mundo son múltiples: comerciales, de inversión, migratorios, religiosos, etc. Dentro de estos múltiples vectores, ciertamente los más determinantes son los vectores que unen África con el mundo desarrollado. Entre ellos, en este trabajo vamos a abordar únicamente el que tiene que ver con la cooperación al desarrollo, soslayando muchos otros. En el aspecto económico, cabría destacar los flujos financieros inversores (aunque de manera parcial se hará referencia a ellos cuando se trate de la reducción de la deuda externa), los flujos comerciales (si bien de modo tangencial habrá alusiones a ello en el marco del análisis de los procesos de integración africanos), y los migratorios.

1.6 ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Esta investigación está estructurada en cuatro capítulos (numerados del 2 al 5), a los que hay que añadir uno de introducción (capítulo 1) y otro de conclusiones (capítulo 6).

En el capítulo 2 se aborda la economía política de la inserción de África en la economía mundial. Dividido en cuatro partes, en la primera se analiza con un enfoque histórico y estructural la inserción propiamente dicha. En la segunda parte se analizan las tentativas de autocentramiento que se suceden en las décadas de los 60 y 70. En la tercera parte se debaten las políticas de ajuste estructural que se generalizan de la mano del Banco Mundial y el FMI a partir de los años 80, haciendo hincapié en la lógica político-económica del ajuste, sus resultados, y finalmente en la cuarta se analiza el impacto del ajuste en el integracionismo africano, prestando particular atención al Acuerdo de Cotonú y al NEPAD.

En el capítulo 3 se analiza la posición de África en el sistema de cooperación internacional, prestando especial atención al cambio de discurso del Banco Mundial y el FMI. Dividido en tres partes, en la primera se da cuenta de los problemas con que se enfrenta África tras los años del ajuste estructural, y la consideración de la situación de África en la formulación de los ODM. En la segunda se analizan con cierto detenimiento los contenidos de las nuevas orientaciones del Banco Mundial y el FMI (pobreza, buena gobernanza y condicionalidad). Finalmente se añaden otros elementos menos directamente vinculables a las instituciones de Bretton Woods, pero que configuran la nueva agenda del sistema de cooperación: el Consenso de Monterrey y la Agenda de París.

En el capítulo 4 se aborda el análisis de los nuevos instrumentos que el Banco Mundial y el FMI despliegan en África. Principalmente nos fijamos en dos: la reducción de la deuda (Iniciativa HIPC, Iniciativa HIPC Reforzada y MRDI), y las estrategias de reducción de la pobreza (PRSP).

En el capítulo 5 se lleva a cabo el estudio de caso de la investigación. En el Chad confluyen todos los elementos caracterizados y analizados en los capítulos anteriores: inserción periférica y extravertida en la economía mundial; presencia de proyectos de integración regional; inclusión en la Iniciativa PPME Reforzada; y elaboración y puesta en marcha de un PRSP. En el caso chadiano hay que añadir otro elemento relevante, a saber, la explotación de petróleo, en cuyo proyecto participa el Banco Mundial. La reducción de la deuda, la gestión de los ingresos del petróleo y la *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté* configuran lo que denominamos el “modelo chadiano” de reducción de la pobreza.

1.7 AVANCE DE LAS CONCLUSIONES Y APORTACIONES

Aunque en el capítulo 6 se desgranar con detalle las conclusiones a que llega la investigación, en este apartado creemos clarificador avanzarlas sucintamente. La principal conclusión de la investigación es que el enfoque neoliberal del ajuste estructural, si bien se ha matizado respecto los años 80 y principios de los 90, continúa en esencia inalterado. Es decir, la privatización, la desregulación y la apertura permanecen en el núcleo de las políticas que promueven estas instituciones. Por lo tanto, las cuestiones planteadas como líneas directrices de la investigación (ver punto 1.2), reciben una respuesta positiva. Existe, eso sí, un velado reconocimiento de que las políticas implementadas en las décadas anteriores no han tenido los resultados esperados en términos de crecimiento y de reducción de la pobreza. Por lo tanto, como segunda conclusión, se observa un esfuerzo doctrinal y operacional por minimizar los efectos negativos del ajuste, en términos sociales, y mejorar su gestión.

El estudio de caso del Chad confirma las conclusiones anteriores. Las políticas llevadas a cabo por el gobierno de este país, animadas y apoyadas por el Banco Mundial y el FMI, no están significando un cambio de rumbo apreciable en los resultados de las estrategias de desarrollo.

1.8 TRABAJOS DEL AUTOR RELACIONADOS CON LA INVESTIGACIÓN

Durante los años transcurridos desde el inicio de la investigación, amén de las presentaciones de resultados parciales de ésta en las reuniones y congresos (referidas en el punto 1.4), el autor ha ido publicando diversos trabajos que van en la misma línea que esta investigación. En orden cronológico:

- Colom, A. (2003): “¿El retorno de los elefantes blancos? África, deuda y pobreza”, *Revista de Economía Crítica*, núm. 1, pp. 175-187.
- Cairó, G. y Colom, A. (2003): “El alivio de la deuda en África: ¿Hacia la reducción de la pobreza?”, *Revista de Economía*, núm. 804, pp. 257-272.
- Bidaurratzaga, E. y Colom, A. (2005): “Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: implicaciones y retos del Acuerdo de Cotonú y del NEPAD”, *Revista de Economía Mundial*, núm 12, pp. 89-121.
- Colom, A. (2005): “¿Un nuevo rumbo para las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en África?”, en Campos, A. (ed.) *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Icaria: Barcelona
- Colom, A. (2006): “Alcance y limitaciones de las iniciativas de reducción de la deuda externa en el África subsahariana”, *Claves de la Economía Mundial* 06, pp. 405-411. Instituto de Comercio Exterior-Instituto Complutense de Estudios Internacional.
- Colom, A. (2007): “África en la economía mundial: del imperialismo al ajuste estructural y más allá”, en Martínez Peinado, J. y Sánchez Tabarés, R. (eds.) *El futuro imposible del capitalismo. Ensayos en memoria de José María Vidal Villa*. Icaria: Barcelona
- Colom, A. (2008): “La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿el fin del Consenso de Washington”, *Revista de Economía Mundial*, núm 18, pp. 79-92.
- Colom, A. (2008): “Petróleo y reducción de la pobreza: las esperanzas frustradas del Chad”, en Campos A. y Carrillo, M. (eds.): *El precio oculto de la tierra. Impactos económicos, sociales y políticos de las industrias extractivas*. Icaria: Barcelona.

Hemos creído relevante señalar estas publicaciones para mostrar que una parte del contenido y los resultados de esta investigación, ya se ha visto reflejados parcialmente en trabajos que han visto la luz en revistas científicas con evaluadores anónimos, o en anuarios y libros con editores académicos.

1.9 LAS PUERTAS QUE QUEDAN ABIERTAS

En los dos o tres últimos años se están operando cambios fundamentales en la economía mundial, en primer lugar hay un aumento notable de los precios de las materias primas, y secundamente China emerge como actor de primera relevancia en la economía mundial, y no sólo eso sino que también emerge como socio estratégico de primer orden para África. Ambos cambios no son coyunturales, especialmente el segundo, de modo que son fenómenos que pueden hacer evolucionar fundamentalmente algunos de los aspectos tratados en esta investigación.

Los aumentos de los precios de las materias primas, especialmente el petróleo, abren posibilidades a numerosos países africanos en cuanto a un más que posible aumento de la renta y de los ingresos fiscales. Por otro lado, la emergencia de China como socio estratégico comercial, financiero y de ayuda al desarrollo puede suponer un replanteamiento de muchos aspectos relacionados con el diseño de políticas en África. Sin ir más lejos, se puede ya hablar de una recuperación del “*policy space*”⁵ perdido en las décadas anteriores, producto del ajuste estructural. Efectivamente, las condicionalidades exigidas por China como socio son mínimas comparadas con las exigidas por los donantes occidentales. De modo que los gobiernos africanos que están recibiendo ayuda china, que ya son mayoría, se sienten un poco menos constreñidos a la hora de diseñar e implementar políticas. Así, este será probablemente un campo de estudio fundamental para interpretar correctamente los modelos y las estrategias de desarrollo africanas en el medio plazo⁶.

Otras puertas que quedan abiertas en la investigación son aquellas que se refieren al futuro de los PRSP como instrumentos de planificación. En la medida en que los aspectos más delicados, es decir, aquellos que hacen referencia al marco macroeconómico, quedan en buena parte fuera de los PRSP, habrá que ver su eficacia más allá de ser instrumentos de validación de la condonación de la deuda multilateral externa, o de acceso a otras “ventanillas blandas”.

5 “*policy space*” concepto cuya traducción literal sería “espacio de políticas”, hace referencia a los márgenes de manobra que tienen los gobiernos para elaborar sus políticas, desde la formulación hasta la evaluación de los resultados.

6 Fruto de esta inquietud, el autor está participando en estos momentos en el proyecto de investigación colectivo “*Movimientos transfronterizos y nuevas prácticas ciudadanas en África y Europa*” (SJ2007-67525/SOCI), financiado por la línea I+D del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y que se extiende entre 2008 y 2010.

CAPÍTULO 2

LA INSERCIÓN DE ÁFRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

2.1 Factores estructurales de la inserción del África en la economía mundial

2.1.1 Opciones metodológicas de análisis

2.1.2 África en la periferia de la estructura económica mundial

2.1.3 Economía política de la inserción africana en la economía mundial

2.2 Las tentativas de autocentramiento en África

2.2.1 De Bandung a Lagos

2.2.2 Desde la integración económica al desarrollo en África

2.2.3 Integración y desarrollo: el debate teórico

2.2.4 La praxis del integracionismo en África: dificultades y limitaciones

2.3 El ajuste estructural en África

2.3.1 El enfoque del ajuste estructural

2.3.2 La lógica subyacente al ajuste estructural

2.3.3 Las políticas del ajuste estructural

2.3.4 Las críticas al enfoque del ajuste estructural

2.4 El integracionismo en África en la era del ajuste estructural

2.4.1 El agotamiento del modelo de Lomé y el nuevo modelo del Acuerdo de Cotonú

2.4.2 Alcance y limitaciones del NEPAD

2.5 Conclusiones del capítulo

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

Con el fin de responder a las cuestiones planteadas en la investigación, es preciso contextualizar una serie de aspectos, y a ello vamos a dedicar este capítulo.

En primer lugar que hay que referirse al proceso histórico de inserción de África en el capitalismo, que tuvo como consecuencia la configuración de una estructura económica y política extravertida y dependiente. Los instrumentos de análisis propios de la economía política, así como el análisis estructural nos abren la posibilidad de aprehender la realidad con mayor profundidad y amplitud de campo.

El segundo aspecto a tratar es la dirección de las políticas aplicadas por los gobiernos africanos desde las independencias hasta hoy, así como sus resultados. Aquí cabe distinguir dos etapas. La primera abarcaría los años 60 y 70, en ella hubo en el continente numerosos intentos de autocentramiento, de cambio estructural, cuyo éxito fue limitado por razones que señalaremos en su momento.

La tercera tiene que ver con los profundos cambios que se observaron en el capitalismo en los años 70, y también con la crisis social, económica y financiera de África, situación que empieza a evidenciarse a finales de los 70. Todo ello condujo, de la mano del FMI y el BM, a la aplicación de programas de estabilización y de ajuste estructural. A partir de entonces las políticas de los gobiernos africanos se vieron fuertemente condicionadas por los enfoques que se impulsaban desde Washington, de claro enfoque neoliberal.

Otro aspecto insoslayable es el análisis de la lógica de fondo del ajuste estructural. Más allá de nadar en la superficie de los fenómenos económicos asociados al ajuste, es necesario bucear en los fundamentos de esas políticas, para así comprender en toda su complejidad su significado. En esta parte del capítulo también se dan cuenta de algunos resultados del ajuste en África.

Para finalizar, en la cuarta parte del capítulo, se analiza el regionalismo en África y su evolución. Desde las independencias en los años 60, el integracionismo ha estado bien presente en las estrategias de desarrollo africanas, como un instrumento más para propiciar un cambio estructural que modifique la inserción de África en la estructura económica mundial. En primera instancia se da un repaso a la teoría subyacente en las políticas de integración regional, y la evolución que el regionalismo ha tenido en estas décadas. En particular, vamos ver cómo desde el ajuste estructural, el integracionismo ha sido coherente con el enfoque del ajuste. A continuación se ilustra este marco con los ejemplos del Acuerdo de Cotonú y del NEPAD, dos iniciativas de desarrollo que sin demasiados problemas pueden ser categorizadas como iniciativas de integración regional. Entre otras cosas, el Acuerdo de Cotonú contiene una propuesta

de creación de un marco comercial de relación entre los países ACP (dentro de los cuales están la totalidad de los países del África subsahariana) y la Unión Europea, basado en la creación de zonas de libre comercio interregionales entre agrupaciones de países ACP y la Unión Europea. Por su parte, el NEPAD es una de las grandes propuestas africanas para el desarrollo en este inicio de siglo. Abandonando el discurso dependentista del Plan de Lagos de 1979, mantiene de él sin embargo el espíritu integracionista. Así, el análisis de ambas iniciativas puede arrojar luz sobre el estado del regionalismo en África, y su potencialidad para modificar la inserción del continente en la economía mundial.

2.1 LA INSERCIÓN DE ÁFRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

2.1.1 OPCIONES METODOLÓGICAS DE ANÁLISIS

Como se ha indicado en el Capítulo 1, para abordar el análisis de la inserción de África en la economía mundial, hemos adoptado un enfoque de economía política y de análisis estructural.

El enfoque neoclásico convencional se nos antoja insuficiente para aprehender en toda su dimensión la configuración y la dinámica de las economías africanas, así como su relación con el resto del mundo. La estructura social y otros elementos no estrictamente económicos, particularmente históricos, que explican los procesos de desarrollo son soslayados por dicho enfoque.

El individualismo metodológico propio del análisis neoclásico se ajusta mal a la realidad africana, por cuanto los vínculos comunitarios son centrales en el comportamiento económico de los africanos. Como subraya Hugon (2009: 55), en el momento en que se integran las redes sociales (familiares o comunitarias), podemos incluso invertir las hipótesis de la microeconomía estándar. Las unidades de decisión (tanto a nivel individual como colectivo), tienen restricciones de consumo y de gasto relacionadas con las obligaciones sociales. La elección, por lo tanto se hace sobre los ingresos (pluriempleos, actividades en medio rural y urbano, formal o informal...).

El corpus teórico neoclásico tiene como corolario que si se deja actuar libremente al mercado, sin ninguna corrección por parte de la autoridad política, la economía tiende a un equilibrio en el que la distribución de la renta generada corresponde con lo aportado por cada agente al proceso de producción. Ciertamente es un resultado ajeno a la realidad económica de África y del mundo en desarrollo en general, donde el capitalismo no funciona del mismo modo que en los países occidentales de capitalismo avanzado, y en el que una parte sustancial de la renta generada es absorbida por el exterior (Prebisch, 1981: 16).

Por otra parte, las teorías económicas de corte neoclásico también sugieren que el mercado es un mecanismo “natural” de asignación de los recursos productivos, en función de la demanda, y eficiente en la medida en que la competencia sea real. Agregadamente, esa demanda se explica en base a una determinada distribución del ingreso, que es producto de una determinada estructura social, y de las relaciones de poder que en ella se dan, amén de su evolución. La pobreza y la desigualdad distorsionan de tal modo los mecanismos de mercado, que los métodos de análisis basados en el intercambio de mercado no alcanzan a explicar las dificultades del desarrollo en África.

Descartada la opción neoclásica, la propuesta teórica consistirá en acercarnos al estructuralismo tal como hemos apuntado más arriba. En lo esencial, el pensamiento estructuralista aplicado al desarrollo se fundamenta en las aportaciones de la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina), institución establecida por Naciones Unidas en 1948. Su segundo secretario ejecutivo fue el argentino Raúl Prebisch. Durante su mandato (1950-1963) y animado por él, se desplegó en esta institución una fecunda línea de pensamiento centrada en los problemas del desarrollo, lejos de ortodoxias neoclásicas y con una óptica propia de científicos sociales procedentes de países en desarrollo. No es nuestro propósito exponer aquí todas las aportaciones del enfoque “cepalino”, si no únicamente fijarnos en aquellas que puedan darnos pistas acerca del modo de inserción de África en la economía mundial. Por otra parte, si bien la obra de los autores “cepalinos” se centra en buena medida en los problemas específicos de América Latina, el marco teórico general de aproximación a la inserción de los países en desarrollo a la economía mundial es aplicable a la realidad africana, ya que aunque las historias difieren, estamos hablando de territorios colonizados y consagrados a la extracción y producción de materias primas y productos básicos, y con estructuras sociales en las que existe una fuerte desigualdad.

El argumento principal del pensamiento “cepalino” consiste en interpretar la economía mundial como un sistema en el que hay un *centro* (el conjunto de países ricos industrializados con una posición hegemónica en las relaciones internacionales) y una *periferia* (el conjunto de países subdesarrollados sin poder en la política internacional). Entre el centro y la periferia existe una vinculación funcional que determina en buena medida el desarrollo de uno y el otro, es decir, el desarrollo de la periferia también depende de factores externos, en particular de su inserción en la economía mundial (Rodríguez, 1980). En esta estructura bipolar, el centro y la periferia experimentarían una tendencia estructural e inexorable al desarrollo desigual.

A partir de esta idea principal, se desarrollan otras (Bustelo, 1999: 191):

- a. Las estructuras productivas del centro y de la periferia son distintas en sus fundamentos. Mientras que las de los países centrales se caracterizan por su *homogeneidad y diversificación*, las de los periféricos son *heterogéneas y especializadas* en muy pocos productos.
- b. Dichas estructuras están relacionadas entre sí mediante la *división internacional del trabajo*. El centro se especializa en la producción y exportación de manufacturas, mientras que la periferia lo hace en la producción y exportación de productos primarios poco elaborados (alimentos, minerales y petróleo).
- c. Las relaciones entre centro y periferia son *asimétricas*, ya que reproducen las diferencias en las estructuras productivas.

Por otra parte, Prebisch también estudió los elementos que explican que en las economías subdesarrolladas los mercados no operan de igual modo que en los países centrales, generando menos excedente y por lo tanto menor capacidad de reproducción, en lo que denominó “insuficiencia dinámica del sistema económico”. Esta “insuficiencia” se explica por la confluencia de tres factores (Puerto, 2008: 47):

- a. La escasa absorción productiva de la fuerza de trabajo, que genera una sobreabundancia de fuerza de trabajo, subempleo y desempleo estructural.
- b. Insuficiente formación de capital para absorber la oferta de fuerza de trabajo e innovar tecnológicamente.
- c. El régimen de propiedad de la tierra, extremadamente concentrado en algunos casos, que no genera excedentes y perpetúa los bajos niveles de renta de la población rural.

Para finalizar con las aportaciones “cepalinas” a la comprensión de los problemas del desarrollo, hay que señalar el análisis de la evolución secularmente negativa de la relación real de intercambio de los países caracterizados como periféricos. Contrariamente a lo que sustenta la teoría de la ventaja comparativa de Ricardo, en la que cualquier país puede beneficiarse potencialmente del comercio internacional mediante la especialización, la conocida como “tesis Prebisch-Singer”⁷ demuestra que para los productos básicos los términos de intercambio se deterioran con el paso del tiempo, perjudicando por lo tanto a los países especializados en su producción. Las conclusiones de ambos autores se basaron en datos para el período 1876-1946. Las razones que explican esta evolución son las siguientes (Ocampo y Parra, 2003):

- a. La elasticidad-precio y la elasticidad-renta de la demanda de productos básicos es menor que la de las manufacturas. Consecuentemente, a medida que aumenta el ingreso, el precio de las manufacturas aumenta más que el de los productos básicos.
- b. La presencia de sindicatos fuertes en los países industrializados permita trasladar a los salarios los incrementos de productividad, y ello acaba repercutiendo en los precios de las manufacturas, que no decrecen en términos reales. En la periferia en cambio, la productividad crece menos por la menor disponibilidad de tecnología, y además los sindicatos no son tan fuertes como para trasladar a los salarios los aumentos de productividad, de modo que los precios de los productos básicos crecen menos en términos relativos que los de las manufacturas.

7 En trabajos separados y publicados en 1950, Hans Singer y Raúl Prebisch alcanzan conclusiones muy parecidas acerca del mismo fenómeno, el deterioro de los términos de intercambio. Es por ello que se denomina en la literatura “tesis Prebisch-Singer”

En suma, el análisis estructural nos remite a las causas externas del subdesarrollo, y a la toma en consideración de los elementos socioeconómicos, políticos e incluso culturales distintivos de los países en desarrollo.

En paralelo a este análisis estructuralista, se desarrolló una fecunda corriente de pensamiento que introduciría el marxismo en los estudios del desarrollo, entroncando con los análisis de la articulación y el funcionamiento de la economía mundial que se habían hecho en las dos primeras décadas del siglo XX por parte de Vladimir Ilich Lenin (1974 [1917]), Rudolf Hilferding (1963 [1910]), Rosa Luxemburg (1978 [1913]) y Nikolai Bukharin (1969 [1917]) entre otros. En estos primeros ensayos de aproximación a la estructura y dinámica de la economía mundial, no se aborda específicamente la cuestión del desarrollo. Ésta se empieza a abordar desde esta óptica marxista desde los años 50, especialmente a partir de la aportación de Paul Baran (1959), quien de modo categórico sustentaba la idea según la cual la periferia no puede romper, en el marco de la economía mundial, con los lazos de dependencia que le impiden desarrollarse como los países centrales. La obra de Baran inauguró lo que se ha denominado la escuela de la dependencia. No es nuestra intención revisar todas las aportaciones de esta fecunda escuela⁸, por lo que únicamente vamos a centrarnos en la obra de Samir Amin, economista egipcio que desde esta óptica analizó los problemas del desarrollo africano.

Para Amin (1973), una estructura económica subdesarrollada se identifica por tres rasgos esenciales: a) la heterogeneidad de las productividades intersectoriales; b) la ausencia de vínculos intersectoriales; y c) la dominación exterior. Ello la hace sustancialmente diferente de una economía central, en la que existe un capitalismo autocentrado y dinámico, mientras que en la periferia, fruto de esa estructura anteriormente mencionada, el capitalismo es extravertido, bloqueado, deformado y dependiente. La clave se sitúa, por lo tanto, en el impulso del mercado interno en los países centrales, mientras que en la periferia el dinamismo depende del exterior, de la demanda externa. En el centro del sistema, el aumento de los ingresos de la población es funcional a la dinámica de acumulación, ya que impulsa el excedente empresarial. Es una articulación virtuosa que favorece el crecimiento. Por el contrario, la dinámica se explica por la inserción en la economía mundial en base al modelo de primario exportador. El crecimiento de la periferia dependería del sector exportador creado por los centros según sus propias necesidades. Esto redundaría en que los sectores dinámicos son el exportador, dependiente del mercado mundial, y también el de bienes de lujo para las minorías locales, por lo que la capacidad de consumo de las grandes mayorías carece de importancia para el dinamismo del modelo.

Basándonos en todas estas aportaciones, desde la CEPAL a Samir Amin, pasamos a abordar la inserción de África en la economía mundial

8 Ver Ghosh (2001) y Bustelo (1999).

2.1.2 ÁFRICA EN LA PERIFERIA DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA MUNDIAL

Para ubicar la posición de África en la economía mundial, debemos remitirnos al momento histórico de formación del Sistema Capitalista Mundial (SCM). Es en ese momento cuando se configura una determinada estructura de relaciones, la economía política de las cuales en buena medida pervive hasta hoy.

A finales del siglo XIX, una vez consolidados los mercados interiores en los Estados-nación europeos de primera industrialización, el capitalismo europeo inició una etapa de expansión exterior conocida como *imperialismo*⁹. Hasta ese momento, el expansionismo de Europa se basaba en el establecimiento de colonias, cuyas relaciones económicas con la metrópolis eran de naturaleza mercantil¹⁰. A partir de entonces, el secular vigor expansionista occidental se apoyó también en la exportación de capital. Podemos afirmar, por lo tanto, que el imperialismo significó la ampliación del espacio de desarrollo de los distintos capitalismo nacionales (Martínez y Vidal, 2001: 73).

En el campo concreto de la acción política y militar, las potencias europeas quisieron ir más allá del dominio proporcionado por los establecimientos comerciales costeros y, a partir de 1870, se lanzaron a la definitiva conquista de África. La agresión se aceleró formidablemente tras el reparto geográfico fruto de la Conferencia de Berlín (1885). En los albores del siglo XX, la práctica totalidad del territorio africano –con las excepciones de Etiopía, Liberia y Marruecos, que acabaría aceptando el protectorado en 1912– formaba parte de algún imperio colonial europeo (Davidson, 1986: caps. 15 al 17). El establecimiento de infraestructuras y de empresas europeas siguió a la conquista *manu militari*, y al sometimiento de los pueblos y de sus estructuras políticas y económicas (d’Almeida-Topor, 1999: caps. 1 y 2).

Entre las causas económicas que propiciaron la expansión imperialista, se suele citar los problemas estructurales de las economías europeas capitalistas más industrializadas, sumidas en una profunda crisis entre 1873 y 1895. La expansión colonial, ya de carácter capitalista

9 Queda fuera del alcance del trabajo el análisis histórico del imperialismo, por lo que nos limitaremos a señalar algunas referencias. Para una panorámica general de la época vista desde el punto de vista europeo, ver Hobsbawm (1990), particularmente los capítulos 2 y 3, en los que se recogen los debates acerca de los aspectos económicos del imperialismo.

10 Entre África y Europa ya existían fuertes vínculos comerciales previos a la era del capitalismo industrial. El comercio triangular (Davidson, 1986: 141), que drenó masivamente mano de obra esclava hacia las plantaciones americanas y antillanas entre el siglo XVI y principios del XIX, produjo tal impacto que no faltan autores que creen que demográficamente el continente todavía no se ha recuperado (Iniesta, 1998: 147 y ss.). No solamente eso, sino que la irrupción de los europeos también significó el deterioro progresivo de las condiciones en las que se llevaban a cabo las operaciones comerciales para África. Es decir, los términos de negociación comercial ya no eran de igual a igual como en la anterior época del comercio de larga distancia entre los pueblos del Sahel y el Magreb o entre la costa Swahili y Arabia e India (Iniesta, 1998).

moderno, constituiría una salida al capital excedentario, así como una manera de superar los problemas de valorización del capital –ya sean éstos derivados de la caída de rentabilidad o de la sobreproducción¹¹- (Martínez y Vidal, 2001: 61)¹².

Asimismo, la pretendida superioridad racial del hombre blanco que tiene ante sí la misión de civilizar y tecnificar al salvaje, también es otro importante elemento, de carácter mítico-religioso, a tener en cuenta.

No sin resistencias, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, las potencias capitalistas industriales dominaban la mayor parte del planeta. En consecuencia, “*el imperialismo representó (...) la universalización del capitalismo y dio origen al Sistema Capitalista Mundial como forma de organización de las relaciones económicas entre países (metrópolis y colonias) con estructuras económicas diferentes, todas ellas dentro del ámbito del capitalismo (es decir, con predominio del modo de producción capitalista). Este Sistema se constituyó en torno a dos bloques: el Centro (constituido por las metrópolis) y la Periferia (constituida por las colonias y semicolonias).*” (Martínez y Vidal, 2001: 76).

Por lo tanto, África se inserta en la periferia del SCM. El capitalismo que se desarrolla en África tiene unas especificidades que no tiene el capitalismo metropolitano. Éste es central, aquél es periférico.

2.1.3 ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INSERCIÓN AFRICANA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Una de las características esenciales del capitalismo periférico es que es inducido, no responde a una evolución histórica propia de la sociedad donde se desarrolla. La segunda de estas características es su carácter dependiente respecto a la antigua metrópolis, y por extensión del capitalismo central (Martínez y Vidal, 2001: 290).

Del carácter periférico y dependiente del desarrollo del capitalismo africano respecto al capitalismo central, se derivarán una serie de efectos insoslayables para entender la posición de África hoy en la economía mundial. Básicamente hallamos una situación de dependencia del exterior. Los países africanos establecen lazos estructuralmente fuertes con sus metrópolis. Vínculos de todo tipo: comerciales, financieros, políticos, militares, ideológicos, etc. En su

11 En Vidal (1980) se ofrece un magnífico compendio de las teorías que han intentado explicar las causas del imperialismo y su impacto en la evolución del capitalismo como sistema.

12 La argumentación económica no agota el debate acerca de las causas de la agresión imperial. Iniesta (1998: 177) cita estudios historiográficos en los que se muestra que la ocupación colonial finisecular “*fue consecuencia fundamentalmente de una exacerbada histeria nacionalista pequeño-burguesa*”. El elemento nacional-imperialista puede explicar mejor que el elemento económico el furor colonialista francés. Efectivamente, la colonización francesa tuvo un fuerte componente de misión civilizatoria, que se solapaba y confundía con la expansión del capitalismo nacional francés.

aspecto más puramente económico, no es una decisión voluntaria de los países africanos, sino del carácter necesario de este tipo de relación con el Centro: sólo los países del Centro pueden ser clientes de su único o pocos productos de exportación, y solamente estos países son abastecedores de los productos que el país periférico requiere para subsistir. En su aspecto financiero, la dependencia se traduce en que la ausencia de una burguesía nacional fuerte conduce a que las inversiones, incluso en actividades de monoproducción, las hagan capitales extranjeros (Martínez y Vidal, 2001: 290-291).

En lo fundamental, en África este esquema no ha variado demasiado. Las actividades productivas del sector “moderno” se continúan orientando hacia el exterior, y siguen especializadas en unos pocos productos con poco valor añadido. La desarticulación entre sectores productivos persiste, y su consecuencia, la desintegración, impide el pleno aprovechamiento de los efectos multiplicadores de eventuales inversiones (UNCTAD, 2001).

Con pocas reservas, este esquema de análisis resulta aplicable para el caso africano. En el esquema de división del trabajo colonial, el papel reservado a África es el de proveedor de materias primas (madera, algodón, minerales, petróleo), y productos alimentarios poco elaborados (café, cacao, cacahuete, banana, pescado, piña, etc.). Cada una de las colonias se especializa en proveer estos productos. Senegal se especializa en la producción de cacahuetes; Costa de Marfil en cacao, así como Ghana y Guinea Ecuatorial; Guinea en fosfatos; Rwanda, Burundi, Tanzania, Kenya y otros en café y te, y así un largo etc.

En la Tabla 2.1 se muestran datos de especialización en la exportación de productos básicos y de concentración. Ello vendría a ser también un indicador de periferización. En la tabla únicamente aparecen aquellos países que están por encima del 80% de concentración

En la Tabla 2.2 observamos otra dimensión de la especialización en la exportación de productos básicos. Resulta interesante destacar que en el año 70 más del 90% de las exportaciones africanas (excluidas las sudafricanas) correspondían a este tipo de productos, lo que viene a indicar cuál fue la herencia colonial en términos de estructura económica. Por contra, si tomamos como referencia el grupo de “países desarrollados” (en terminología UNCTAD), este porcentaje es mucho más pequeño. En el conjunto de “países en desarrollo”, el porcentaje baja bruscamente a lo largo del período, efecto atribuible a las exportaciones manufactureras asiáticas. En el año 2000 el porcentaje había declinado en todas las regiones consideradas, pero donde la caída es menos acusada es en África, hecho que ilustra la permanencia de la situación de la preeminencia de los productos básicos en el patrón de exportación.

Tabla 2.1: Importancia de los tres productos básicos de más peso en el total de las exportaciones

País	Media 90-99 (porcentaje)
Botswana	94,59
Níger	94,00
Rep. del Congo	91,17
Rep. Dem. Congo	88,88
Nigeria	86,94
Comoros	86,75
Guinea Ecuatorial	83,88
Guinea-Bissau	81,96
Santo Tomé y Príncipe	81,32
Etiopía	80,28

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNCTAD

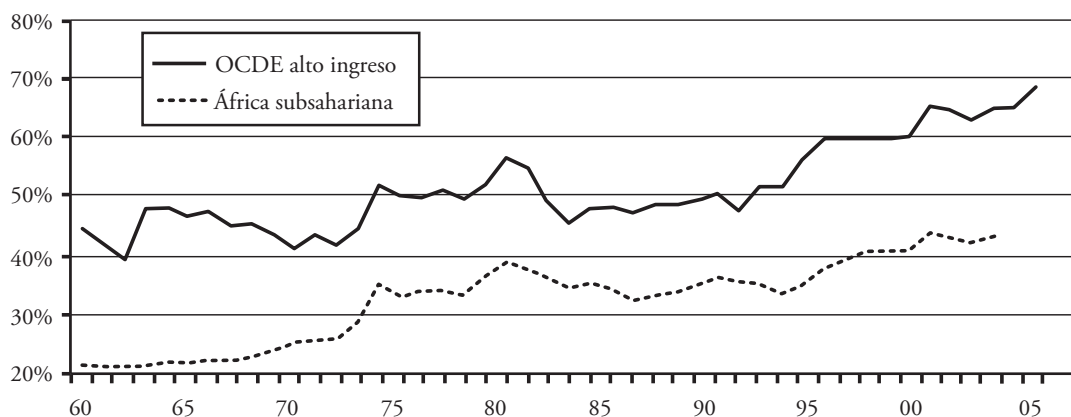
Tabla 2.2: Importancia de los productos básicos (incluyendo energéticos) en el total de las exportaciones de mercancías (porcentaje)

Región o país	1970	1980	1990	2000
Mundo	36,1	42,5	25,9	21,4
Países desarrollados	25,3	25,9	18,7	15,8
Países en desarrollo	78,7	78,1	44,1	30,6
África subsahariana (excluida Sudáfrica)	93,4	89,4	85,0	79,2
Sudáfrica	35,5	22,5	26,8	34,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos de UNCTAD

Por último, observemos el Gráfico 2.1 para ver reflejado cuantitativamente el nivel de extraversión. En él podemos observar como el grado de apertura africano es superior en todo el período considerado al de los países centrales, lo que pone de manifiesto la validez de la tesis del desarrollo extravertido.

Gráfico 2.1: Evolución del grado de apertura de África subsahariana y los países OCDE de alto ingreso



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial, WDI Online (consultado en marzo de 2007)

Grado de apertura: (Exportaciones+Importaciones)/PIB

Países OCDE de alto ingreso: >10.726\$ de RNB per cápita en 2005

Los fuertes vínculos que se establecen a nivel estructural entre África y las metrópolis centrales van más allá de lo puramente económico. La relación de dependencia que comporta el modelo de desarrollo extravertido también se traduce en la extraversión de las estructuras políticas africanas y sus instituciones (Bayart, 2000; Peñas, 2000)

Efectivamente, los estados africanos miran hacia el Norte, porque de allí procede su legitimidad política y su viabilidad financiera. La situación de dependencia en el marco del SCM se traduce en control político por parte de los países centrales.

Las luchas políticas por el control de las instituciones del estado, se explican en clave de lucha por el control de los canales de relación con Occidente, ya que son estos canales los que conceden la posibilidad de alimentar las redes clientelares¹³ Sólo así se puede explicar que haya gobiernos dispuestos a aceptar acuerdos económicos y financieros draconianos para el conjunto del país.

Así, la situación de dependencia es aceptada por las élites ya que, en palabras de Bayart, se constata que “*numerosos grupos sociales en África han diseñado sus estrategias en una situación de dependencia*”¹⁴.

En suma, la posición de África en la economía mundial es periférica, esto es dependiente y extravertida.

¹³ Esta es la célebre tesis de la “politique du ventre” de J.F. Bayart, espléndidamente desarrollada en Bayart (1989).

¹⁴ Citado en Peñas (2000)

2.2 LAS TENTATIVAS DE AUTOCENTRAMIENTO

En África, la evolución de los estilos y las políticas de desarrollo tras las independencias muestra, en su primera etapa, intentos de cambio estructural coherentes con el análisis expuesto en el epígrafe anterior. Este cambio iba en un sentido de autocentramiento y de ruptura con la situación de extraversion y dependencia heredada de la época colonial. Las numerosas contradicciones que se detectaban en esos proyectos, así como un entorno mundial fuertemente desfavorable, dan al traste con ellos inaugurándose de la mano del FMI y del BM la era del ajuste estructural. Estos organismos aparcen con firmeza los intentos de autocentramiento y promueven la inserción en la economía mundial en clave liberal.

2.2.1 DE BANDUNG A LAGOS

La década de los 60, cuando la mayoría de países africanos deviene políticamente independiente, fue la de las esperanzas. La emergencia del Tercer Mundo como sujeto político de empaque en la arena internacional, a partir de la conferencia afroasiática de Bandung (Indonesia) de 1955, dio cobertura política a los proyectos de autocentramiento que se pergeñaban. Efectivamente, en esa conferencia se formuló el proyecto político de los no-alineados, de los que buscaban su lugar bajo el sol fuera del campo soviético y del campo capitalista occidental. Bajo este paraguas tenían cabida proyectos socialistas y capitalistas.

A pesar de la gran diversidad de sensibilidades que albergaba el “espíritu de Bandung”, pueden intuirse algunos planteamientos comunes en los gobiernos africanos que participaron de este espíritu, que sucintamente pueden esquematizarse como sigue (Amin, 1994: 59):

- El desarrollo de la industria y la diversificación productiva son el eje de la política de autocentramiento, clave para romper la situación de dependencia.
- El desarrollo de las fuerzas productivas es una mera cuestión técnica.
- El Estado nacional debe dirigir y controlar el proceso. Esto no implica la participación del pueblo, sino solamente su apoyo.
- Este proceso no es contradictorio con la participación en los intercambios dentro del SCM.

Este proyecto desarrollista y modernizante de los nuevos estados independientes africanos, a pesar de las dificultades políticas con que topó por su planteamiento frentista y nacionalista, tuvo a favor la coyuntura económica mundial. Ello se tradujo en tasas de crecimiento económico notables.

A pesar de los discursos de corte nacionalista radical que exhibían algunos líderes africanos como Nkrumah, Senghor y Nyerere por ejemplo, éstos no se traducían en políticas que condujeran a cambios estructurales relevantes. Los lazos con las ya antiguas metrópolis y en general con los merca-

dos mundiales eran tan fuertes, que difícilmente se podían romper o ni tan siquiera reconducir: “*The rhetoric of the post-independence economic strategy emphasized structural change away from dependence on primary sector employment and traditional exports. However, even as growth accelerated, the pace and pattern of structural change in many African economies lagged behind*” (UNCTAD, 1998)

Además, el legado colonial al alba de las independencias, presentaba serias deficiencias en cuanto a provisión de infraestructuras físicas que permitieran tejer una estructura productiva integrada y moderna.

A pesar de la dispersión estadística, el crecimiento económico presenta un perfil robusto desde mediados de los 60 hasta el primer shock petrolero, alcanzando una media anual del 4,5%. Con todo, hay que tener en cuenta que es el crecimiento más bajo del conjunto de la Periferia, a excepción del Sur de Asia.

Se trataba de un crecimiento basado en la vigorosa demanda de materias primas del Centro, y ello nos remite a una de las características del desarrollo extravertido: la variable dinámica de crecimiento se halla fuera del continente. A pesar del impulso del crecimiento, la participación del comercio intraregional en el conjunto del comercio se estancó en el 5%, y los flujos comerciales más importantes, tanto para las exportaciones como para las importaciones, se daban con Europa Occidental (UNCTAD, 1998). Ello ilustra la timidez del eventual cambio estructural.

El comportamiento de la inversión nos confirma que había sólidas expectativas de “despegue” económico. En media, la inversión creció a una tasa anual del 6,4% entre 1965 y 1973, llegando a representar en algunos casos más del 20% del PIB. Si bien el interés de la Inversión Directa Extranjera (IDE) se centró en las industrias en las que África tenía ventajas comparativas (petróleo y extracción minera), los incentivos estatales para la inversión en industrias infantiles y de sustitución de importaciones atraieron cierto volumen de IDE hacia estos sectores¹⁵.

En suma, a pesar del crecimiento económico y del vigor de las reivindicaciones políticas, las economías africanas en su conjunto no sentaron las bases para un cambio estructural que permitiera redireccionar el modelo de desarrollo extravertido. Así, en cuanto se manifestó la crisis en el Centro, rápidamente se propagó hacia África, dejando al descubierto las limitaciones de las bases que permitieron el crecimiento de la década anterior.

En el centro del SCM, la crisis estalla con el detonante del alza de precios del petróleo del año 73. A partir de aquel momento, las dificultades serán evidentes para el conjunto de países industrializados. Las tasas de crecimiento para los países OCDE serán exiguas o negativas en algunos casos, y aparecerá el desempleo masivo, fenómeno desconocido hasta entonces¹⁶.

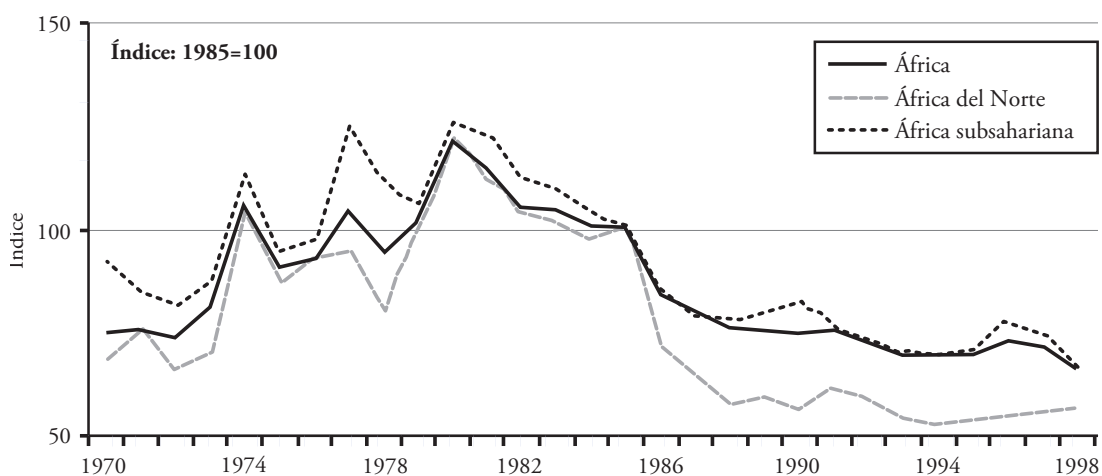
15 Para una excelente revisión de los hechos estilizados, ver UNCTAD (1998)

16 Queda fuera del alcance del trabajo analizar la crisis de los años 70 en los países OCDE, para ello ver Berzosa (1994), donde se dan cuenta de los hechos y de las distintas explicaciones teóricas sobre la crisis

Una de las consecuencias para África del estallido de la crisis en el centro, fue la caída de la demanda de sus productos de exportación, así como la acentuación de la heterogeneidad en las pautas de crecimiento. El aumento de los precios del petróleo provocó que para los países no productores se incrementara la factura energética con las consecuentes dificultades en la balanza de pagos, mientras que los productores de crudo vieron crecer notablemente sus ingresos por exportaciones –el caso de Gabón y Nigeria-. Es importante señalar que la extraordinaria liquidez en los mercados financieros mundiales hizo que el acceso al crédito fuera fácil¹⁷, con lo que los problemas coyunturales de balanza de pagos se veían fácilmente solventados¹⁸.

A pesar de la asimetría del choque, en 1976 se detecta un punto de inflexión que afectaría a todos los países africanos por igual: los precios en los mercados de los productos básicos –incluido el petróleo– en los que África participa como oferente, empiezan a caer. Al mismo tiempo, la presión de la inflación en los países centrales provoca a su vez un alza de los precios de los productos manufacturados que África importa. En definitiva, la Relación Real de Intercambio se deteriora (ver Gráfico 2.2), y ni siquiera el espectacular repunte del precio del petróleo el año 79 modifica la tendencia.

Gráfico 2.2: Evolución de la relación real de intercambio en África 1970-1999 (1985=100)



17 Esta liquidez era fruto de un problema estructural más global, esto es, el creciente divorcio entre ahorro e inversión que se detecta con la crisis de los 70 (Berzosa, 1994). El consecuente desarrollo de los mercados financieros internacionales significó el establecimiento de una sólida esfera financiera en el marco del SCM, dotada de dinámica propia.

18 A pesar de que ello significó que empezara el proceso de endeudamiento masivo.

En el período 73-80 el crecimiento de la producción agrícola, a diferencia del anterior período 65-73, estuvo por debajo del crecimiento de la población (UNCTAD, 1998), con los problemas de seguridad alimentaria que ello supone.

Desde las independencias, las estrategias de desarrollo se habían concebido de espaldas a los intereses de los agricultores. La agricultura se vio relegada a un papel de proveedor de fuerza de trabajo, materias primas y alimentos baratos para la industria (Cheru, 2002: 101). Además, las políticas que se orientaron a la agricultura, lo hicieron en el sector agrícola exportador, privilegiando la mecanización y los créditos. A pesar de ello, los agricultores empleados en este sector también vieron deteriorarse su nivel de vida.

La habitual política de mantenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado para favorecer las importaciones de bienes de capital y de consumo (de la minoría con capacidad de compra), penalizaba las actividades exportadoras, que básicamente eran agrícolas. Además, se estableció la obligatoriedad en muchos países de vender todo el producto exportable a través de las redes públicas de comercialización, las cuales remuneraban con precios bajos a los agricultores. Estamos hablando de los *marketing boards* en el área anglófona y de las *offices de commercialisation* en la francófona. El gobierno posteriormente sacaba un importante beneficio de la venta de este producto en los mercados mundiales. Se trataba de una estrategia política de gravar a los agricultores para asegurar las finanzas públicas. Ello funcionó en la medida en que éstos carecen de poder político o representativo significativo, eran medidas políticamente sostenibles, pero económicamente insostenibles (Bates, 1981; Acemoglu et al. 2001). Como señala Cheru (2002:95): “*the low prices granted to farmers fuel the downward spiral in agricultural output as the farmers switch to other more lucrative activities outside of the formal market*”.

En esos años, a finales de los 70, las dificultades fiscales también se pusieron de manifiesto. La escasa legitimidad interna del estado imposibilitaba una punción fiscal amplia, con lo que la reducción de los ingresos por exportación, controlados en buena medida por el estado, se tradujo en endeudamiento externo habida cuenta de lo exiguo de la base impositiva.

Las estrategias de desarrollo desplegadas durante los 60 y los 70 se habían revelado insuficientes para que África pudiera emprender el cambio estructural preconizado por sus líderes políticos. Los lazos estructurales históricamente establecidos en el marco del SCM, así como las complicidades de las elites africanas impidieron la reducción de la vulnerabilidad externa (Bayart, 2000; Chabal y Daloz, 2001).

Conscientes del estancamiento y de la crisis, en 1979 los gobiernos africanos, agrupados bajo el paraguas de la Organización para la Unidad Africana, diseñaron un marco de estrategias colectivas que debía facilitar la salida de la crisis y sentar las bases de un modelo de desarrollo alternativo. Así, en la segunda reunión extraordinaria de la OUA, en abril de 1980, se aprobó el llamado Plan de Acción de Lagos (PAL).

De la lectura del PAL se desprende una clara consciencia de las limitaciones que impone la inserción periférica, y contiene además fuertes elementos de reivindicación política en el sentido

de exigir responsabilidades al Norte industrializado de la situación africana¹⁹. Se acuña el término “collective self-reliance”, traducible por autosuficiencia colectiva, que remite al establecimiento de un modelo de desarrollo autocentrado, endógeno, en oposición al modelo extravertido. 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 2000²⁰.

Para comprender bien el sentido y el alcance del PAL, es necesario situarlo en su contexto histórico. Desde finales de los 60, y sobre todo a partir del alza de precios del petróleo y la subsecuente generalización de la crisis, el capitalismo como ideología con voluntad hegemónica, vive un período de agitada contestación, tanto en el Centro –mayo francés, autumno caldo italiano, protesta contra la guerra de Vietnam en EE.UU-, como en la Periferia –movimientos guerrilleros en América Latina y África (Angola y Mozambique, por ejemplo)-.

A nivel político, para los países periféricos esta contestación se enmarcó en la corriente reivindicativa del llamado “tercermundismo”, consistente en la búsqueda de modelos de desarrollo alternativos basados en unas reglas del juego comercial y políticas equitativas. La mayor parte de los países periféricos, agrupados en torno del “movimiento de no-alineados”, articulaban estas reivindicaciones a favor de un orden económico internacional más justo en el seno de Naciones Unidas, donde constituían una amplia mayoría a la hora de votar. El momento culminante de esta reivindicación colectiva se produjo en la Asamblea de Naciones Unidas de 1975, en la que se aprueba una resolución en favor del establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional.

En suma, el PAL se inscribe en un contexto histórico de confrontación política Norte-Sur. Es necesario subrayar que las líneas maestras del PAL se apoyaban en la idea de que los obstáculos al desarrollo son externos, lo que a nuestro entender es básicamente correcto, pero soslaya las fuentes internas de bloqueo de los países, también existentes. Efectivamente, una de las críticas más sólidas al planteamiento del PAL es la “desresponsabilización” de las élites africanas²¹.

19 Ya en el punto primero del preámbulo leemos: “1. *The effect of unfulfilled promises of global development strategies has been more sharply felt in Africa than in the other continents of the world. Indeed, rather than result in an improvement in the economic situation of the continent, successive strategies have made it stagnate and become more susceptible than other regions to economic and social crises suffered by the industrialised countries. Thus, Africa is unable to point to any significant growth rate, or satisfactory index of general well-being, in the past 20 years. Faced with this situation, and determined to undertake measures for the basic restructuring of the economic base of our continent, we resolved to adopt a far-reaching regional approach based primarily on collective self-reliance*” (OAU, 1980)

20 Ante el exceso de optimismo respecto al plazo de ejecución, éste fue redefinido en el Tratado de Abuja de 1991, previéndose para 2025 la creación de una unión económica y monetaria panafricana (AEC).

21 Para una crítica de estos enfoques de corte “dependendista”, ver Bustelo (1999: 212), Bayart (1994). Desde otro punto de vista, Amin (1994: 64-78) cuestiona la sinceridad del objetivo del “collective self-reliance” contenido en los planteamientos del PAL.

2.2.2 DESDE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA AL DESARROLLO EN ÁFRICA

Desde el inicio del proceso de descolonización en África, 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 estados²².

Sin embargo, el discurso político era otro, y las proclamas radicales de Nkrumah (“*Africa must unite or perish*”) y otros pensadores y políticos africanos, el integracionismo se concibió en África como un paso hacia la superación de la dependencia. 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.

En suma, los proyectos de integración siempre han estado en la agenda del desarrollo en África. Y 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 o 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.

2.2.3 INTEGRACIÓN Y DESARROLLO: EL DEBATE TEÓRICO

El marco de análisis de la integración económica regional ha sido fundamentalmente desarrollado a partir del enfoque neoclásico. 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.

El debate se centra en la discusión 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

²² La experiencia fracasada de la federación de Malí y Senegal en los años 60, entre otras, viene a ilustrar estas contradicciones.

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 basado en los trabajos de Viner²³ (1950) sobre creación y desviación de comercio como indicadores del potencial de la integración, 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 desigualdades. 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 “*dirigistes*” 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, éste 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.

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. Aunque hoy día en el plano teórico esto ha cambiado sustancialmente, de tal

23 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.

forma que hoy día se opera más bien con el concepto de “desarrollo humano”²⁴, difundido por el PNUD en sus informes anuales desde 1990 (Griffin, 2001), se continúa insistiendo en el crecimiento del PIB como indicador de desarrollo.

Aún así, y asumiendo que la integración puede favorecer el desarrollo humano por la vía del crecimiento económico²⁵ (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 básicas, habida cuenta de las carencias existentes en este sentido. Asimismo, deberían ser precisamente éstos los mismos criterios a utilizar para analizar iniciativas continentales, como el *New Economic Partnership for African Development* (NEPAD)²⁶, 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.

2.2.4 LA PRAXIS DEL INTEGRACIONISMO EN ÁFRICA: DIFICULTADES Y LIMITACIONES

La historia del regionalismo en África 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

24 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).

25 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).

26 El NEPAD, conocido inicialmente con el nombre de New African Initiative, nace en el marco de la OUA en 2001 a propuesta de los presidentes de Sudáfrica, Nigeria, Argelia, Senegal, y configurando básicamente la fusión de dos iniciativas anteriores: el Millennium Partnership for the African Recovery Program de los tres primeros, y el Plan OMEGA del último de ellos.

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 de 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 África tienen un carácter en gran medida estructural, directamente vinculado a su pasado colonial y a las estructuras políticas y económicas heredadas de esa época.

2.3 EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN ÁFRICA

Tal como hemos expuesto en el punto 2.2.1, las dificultades económicas se generalizaron en África a finales de los setenta. Ante ellas, las fuentes de financiación privadas, habituales hasta entonces, se retiraron, dando paso a un mayor protagonismo de la financiación multilateral. Así, el FMI y el BM entran en escena, inaugurándose lo que podemos denominar como la era del ajuste estructural. Aunque la presencia de ambas instituciones en el continente data de las independencias en los años 60, a principios de los 80 su papel se vuelve crecientemente relevante a nivel financiero. Además, los fondos de los préstamos de ambas instituciones afluían con la etiqueta de la condicionalidad, es decir que para que el desembolso fuera efectivo, los gobiernos se tenían que ceñir a un paquete de medidas de política económica. En otras regiones periféricas la historia es similar, de modo que a medida que la crisis va instalándose en el mundo en desarrollo, la presencia del FMI y el BM también crece en importancia en regiones como América Latina. En este punto vamos a desarrollar el enfoque de las políticas propio del ajuste estructural promovido por estas instituciones, profundizando en su lógica subyacente, y acabaremos viendo los resultados del ajuste estructural y las principales críticas que suscitó.

2.3.1 EL ENFOQUE DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Las medidas de política preconizadas por estas instituciones en África (y en general en el mundo en desarrollo), se derivaban del enfoque neoliberal que ya desde hacía algunos años empezaba a ser dominante en ellas. Es decir, que las políticas del ajuste estructural, sin duda necesarias habida cuenta de las dificultades que tenía África, se diseñaron y llevaron a cabo arrinconándose el ideal de la “collective self-reliance” que impregnaba el PAL.

Las medidas contenidas en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) promovidos por el FMI y el BM fueron muy bien caracterizadas por Williamson (1990), que las agrupó bajo la etiqueta de Consenso de Washington, término que ha hecho fortuna en numerosos ámbitos, no únicamente el académico. Sanahuja (2001:122) más adelante agrupó en cuatro apartados el contenido del Consenso.

- a. *Control macroeconómico interno.* Hay que contener la demanda interna para evitar las presiones inflacionistas y reducir las importaciones. Se reduce o elimina el déficit fiscal. Se opta por políticas monetarias restrictivas.

- b. *Reequilibrio externo*. Se procede a devaluaciones de la moneda, que si lo son en términos reales, encarecen las importaciones e impulsan las exportaciones, con lo que mejora la balanza de pagos.
- c. *Marco institucional*. Se liberaliza la economía para eliminar las distorsiones introducidas por la intervención estatal, y establecer un marco de competencia que incremente la eficiencia y la competitividad de los agentes económicos.
- d. *Apertura*. La única estrategia de crecimiento posible para los países periféricos se basa en las exportaciones (*outward-oriented growth*). En consecuencia, el ajuste incluye la liberalización del comercio exterior a través del desmantelamiento de medidas proteccionistas.

Aquí de nuevo se hace necesario ampliar la perspectiva y llevar la cuestión del ajuste estructural al terreno de la economía mundial. Como ya hemos indicado más arriba, los años 70 fueron años de crisis para el capitalismo central. Las antiguas recetas keynesianas no surtían los efectos deseados, con lo que las doctrinas monetaristas empezaban a ganar terreno. Al poco de llegar Ronald Reagan a la presidencia de EEUU, un esquema de política monetaria restrictiva fue implementada por la Reserva Federal. Ello provocó un fuerte incremento de los tipos de interés, y los consecuentes ahogos financieros para aquellos deudores de los mercados internacionales que tenían su deuda denominada en dólares o adquirida con instituciones estadounidenses. La primera suspensión de pagos por parte de un país periférico llega en agosto de 1982 en México, hecho que contribuyó a alimentar el miedo a una crisis financiera global si las suspensiones se generalizaban.

En el contexto específico africano, la generalización de los PAE a partir de los años 80 estuvo fuertemente influida por el informe *Towards accelerated development in sub-Saharan Africa* (1981), más conocido como “Informe Berg²⁷”, que en alguna medida fue una respuesta del BM al PAL. En el Informe Berg, se plantean los problemas del desarrollo en África de un modo totalmente distinto al del PAL. El BM atribuye la crisis a las políticas internas de los países, a la intervención estatal, al proteccionismo, y al intento de llevar a la práctica estrategias de desarrollo autocentradas. La conclusión que de ello se deriva es que, “*lejos de ser la “independencia” la política apropiada, como había propuesto el Plan de Lagos, el mensaje fue que la única esperanza para África era crecer a través de la exportación*” (Barrat-Brown, 1994: 439). En virtud de la clásica ley de las ventajas comparativas de Ricardo, la extraversion no es un problema, sino una fuente de oportunidades.

La crítica fundamental al enfoque del *Informe Berg*, es que en éste se obvian los factores estructurales que determinan los cauces por los que discurren los procesos de desarrollo de las economías africanas (Amin, 1994; Sanahuja, 2001:119).

27 Del nombre de su director, el consultor estadounidense Eliot Berg

El *Informe Berg*, insistimos, tiene relevancia desde el momento en que su contenido informaría las políticas económicas que las grandes instituciones multilaterales impulsarían a partir de ese momento en África.

2.3.2 LA LÓGICA SUBYACENTE AL AJUSTE ESTRUCTURAL

En el ámbito político, la hegemonía de EEUU en el bloque capitalista -sólidamente establecida desde el final de la 2a Guerra Mundial- estaba en entredicho. Uno de los síntomas de esta contestación fue el ascenso, comentado más arriba, de la reivindicación por parte de los países en desarrollo de un *Nuevo Orden Económico Internacional* (NOEI), en el marco de Naciones Unidas (Rothstein, 1979). Ante esta situación, EEUU y el resto de países desarrollados, vehicularon la resolución de la posible crisis financiera global a través de los organismos que controlaba, el FMI y el BM, no en vano establecidos en Washington. En definitiva, la encrucijada en la que se encontró el SCM a principios de los 80, se resolvió forzando el ajuste estructural en la periferia²⁸: “*The alternative of ‘adjusting’ the practices of the minority of wealthy capitalist countries and the pattern of global investment, production and trade in order to make space for Third World development, as canvassed by proponents of a New International Economic Order, was pushed firmly off the agenda*” (Cammack et al. 1993:12)

Otro de los objetivos relevantes de los PAE era forzar la adaptación de los países periféricos a las nuevas condiciones del modelo neoliberal que imponía el proceso de mundialización. De hecho, la aceleración finisecular de dicho proceso puede interpretarse como otra de las salidas de la crisis de los 70. Este hecho refuerza el argumento anterior, es decir, son los países periféricos los que se ajustan ante la crisis, y no los centrales.

Para aprehender en su totalidad los entresijos del ajuste estructural en África, también debemos trasladarnos al análisis de la dinámica del conjunto del capitalismo, en la medida en que las medidas de ajuste estructural, si bien en diferentes formatos, velocidades y momentos, se aplican en un contexto de crisis y en todo el mundo.

En un contexto capitalista, podemos definir crisis como ruptura del marco preexistente de valorización del capital, y cuya expresión es la caída de la tasa de ganancia. La *solución* consistirá en la adopción de medidas que tiendan a recomponer el espacio de ganancia (Arrizabalo, 1997:84). Esta *solución* ha venido a articularse en un paquete de políticas -coyunturales algunas, y de alcance estructural otras- que se pueden taxonomizar en tres ejes: privatización, desregulación y apertura. Este paquete es lo que aplicado el mundo en desarrollo se ha denominado *Consenso de Washington* como veíamos más arriba. El objetivo

28 Ver también Arrighi (2002)

de estas medidas es reorganizar las condiciones que permiten valorizar el capital, para así reanudar el proceso de acumulación de capital, que en definitiva es lo que define el desarrollo capitalista.

Los mecanismos que se ponen al servicio de estos objetivos, suponen por un lado la ampliación de los espacios de acumulación a través de las privatizaciones, la liberalización y apertura de espacios otrora regulados y con dinámicas de funcionamiento nacionales.

Por otra parte, también hay que considerar el ensanchamiento de los márgenes de ganancia a todos los niveles a través de los recortes de gasto público social, y de bajadas en los salarios (ibid: 85).

En el contexto africano, estas medidas suponen, además, la homologación internacional de los espacios de valorización, y la posibilidad de que capitales transnacionales entren en estos espacios ampliados y ensanchados.

El cambio en la correlación de fuerzas a nivel mundial al que aludíamos anteriormente, en el que el FMI y el BM cobran protagonismo en detrimento de las reclamaciones tercermundistas de un NOEI, explica que a las medidas coyunturales de estabilización de la balanza de pagos de los países endeudados, siguieran medidas de ajuste estructural. De hecho, los objetivos de estabilización y ajuste se confunden y se meten en el mismo paquete, incurriéndose en ocasiones en contradicciones.

Ello es explícito desde el primer momento. El estallido de la crisis de la deuda el año 82 y su gestión, que ubicó al FMI en un papel protagónico, llevó a esta institución a vincular estabilización y ajuste. Ante la caída de la financiación privada y la consecuente inevitabilidad del recurso a los fondos del FMI, esta institución multilateral condicionó la afluencia de sus recursos con fines estabilizadores a la adopción de medidas de ajuste estructural.

En publicaciones del Fondo se lee: “se entiende por condicionalidad el requisito impuesto por el Fondo de que los países que quieran utilizar sus recursos adopten medidas económicas de ajuste (...) el vínculo entre financiamiento y ajuste es la esencia misma de la condicionalidad del Fondo” (Boletín del FMI, 15 de marzo de 1982)

El argumento teórico que justifica el vínculo entre estabilización y ajuste, se basa en que además de los desequilibrios externos (balanza de pagos), hay que solventar los internos (singularmente inflación, déficit público y competitividad).

Como sintetiza Arrizabalo: “(...) *bajo la coartada de los problemas en la balanza de pagos, de los aumentos del nivel de precios o de los desequilibrios en las cuentas públicas, las que se ponen en marcha son políticas que persiguen una transformación estructural de las economías que permita la recomposición del espacio de valorización del capital (...)*” (ibid:88)

En suma, las políticas de ajuste estructural no entran en escena de modo casual, responden a la necesidad de acumulación. Por otro lado, hay que señalar que dichas políticas se consolidan a escala mundial, su aplicación se universaliza progresivamente, y modelos de polí-

tica alternativos como el burkinabé de Sankara, el “socialismo africano” tanzano, o estilos más soviéticos como el etíope, el mozambiqueño o el angoleño acabarán sucumbiendo al ajuste estructural.

Fijémonos que, en nuestro contexto, “ajuste” se refiere a la acción de adaptarse a un nuevo entorno. Así, cuando decimos “ajuste estructural”, indicamos la acción de adaptar la estructura económica a unas nuevas condiciones. Implícitamente, cuando hablamos de PAE, estas condiciones vienen determinadas por la crisis y las dificultades en el proceso de acumulación de capital. Comoquiera que desde los años 80, estas dificultades se solventan con liberalización, privatización y apertura, “ajuste estructural” viene a significar liberalizar, privatizar y abrir. Este último aspecto, el de la apertura, es el que se suele identificar con la acentuación del proceso de mundialización, de modo que “ajuste estructural” también significa adaptación a las condiciones que impone dicho proceso.

Con el objetivo de proporcionar abrigo teórico al ajuste estructural, el FMI metaboliza aportaciones teóricas diversas, si bien coherentes entre sí. En palabras de Lichtensztein y Baer: *“el resultado final de la integración de esas diferentes (aunque no antagónicas) aproximaciones teóricas, podría sintetizarse en los siguientes términos: el déficit de la balanza de pagos y la inflación son desequilibrios generados por una capacidad de demanda (deseo de comprar apoyado con dinero y crédito) superior a las posibilidades inmediatas de la oferta interna y la capacidad para importar, que induce descensos de las reservas monetarias internacionales”* (1986: 70-71).

El diagnóstico apela a la aplicación de políticas liberalizadoras opuestas al paradigma keynesiano, a la sazón predominante. Se considera que, en libertad, los agentes económicos concurren en un mercado perfectamente competitivo, en el que el equilibrio es el más eficiente posible en el sentido de Pareto. Así, toda intervención exógena –estatal-, distorsiona el juego e impide la consecución de este equilibrio.

En suma, *“el enfoque que subyace en las políticas de estabilización que postula el FMI concibe el déficit de la balanza de pagos y la inflación como un fenómeno circunstancial originado en una falla o desvío del funcionamiento económico estimado normal (...) La responsabilidad en el origen de esas distorsiones monetarias, que se expresan en una sobrevaluación cambiaria, un exceso de demanda global y una excesiva expansión crediticia, se adjudica en definitiva al erróneo manejo de las políticas económicas que impiden el libre funcionamiento de los mercados”* (ibid: 74).

Coherentemente con este diagnóstico, se propone la reducción de la intervención del estado, y en consecuencia hay que proceder a la privatización sistemática de empresas y servicios públicos. En palabras de Gill: *“el estado debe no solamente retirarse de las actividades productivas donde entra directamente en competencia con el sector privado, sino también reducir al mínimo los gastos asociados a sus actividades improductivas de salud y educación públicas, de protección social*

y de redistribución del ingreso, al igual que de algunas de sus funciones administrativas o de proveer infraestructuras sociales. En esta perspectiva, las funciones del Estado que no puedan ser privatizadas deben ser gestionadas según las normas de la empresa privada y rentabilizadas, a falta de lo cual deberán ser eliminadas” (1996: 723).

2.3.3 LAS POLÍTICAS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Las políticas del ajuste estructural, pueden ser parceladas, como hemos visto más arriba, en tres ejes (Arrizabalo, 1997): privatización, desregulación y apertura. Ámbitos que se alimentan y se relacionan entre sí, constituyendo compartimentos permeables en muchas ocasiones.

a. Privatización

La privatización no sólo consiste en un proceso jurídico de cambio de titularidad de las empresas públicas, que pasan a manos privadas, y que por lo tanto abre espacios de ganancia al capital privado que antes le estaban vedados. Más allá de eso, también es un proceso económico y social, con fuertes efectos sobre el conjunto de la sociedad.

Se argumenta que la privatización se razona en base a la eficiencia. Para ello, normalmente se acude a análisis “*money-metric*” para demostrar este extremo, sin considerar la eficiencia social. A pesar de ello, se suele afirmar que las empresas públicas siempre son menos eficientes que las privadas, cuando no hay evidencia empírica sólida de ello (ibid: 99). Además, fijémonos que solamente se privatizan las empresas rentables. Lógicamente, las que no lo son no serán asumidas por el capital privado.

A la apertura de nuevos espacios de valorización, en sectores como las telecomunicaciones o la minería, hay que añadir otro rasgo: la eliminación de los segmentos de actividad que no son rentables. Ello comporta la destrucción de fuerzas productivas, traducido en desinversión y paro, con los consiguientes efectos sociales negativos que se derivan, sobre todo del desempleo.

En el ámbito de las políticas sociales, progresivamente se incorpora a su gestión el criterio de la eficiencia monetaria. De modo que la lógica y los métodos de trabajo propios del sector privado se van adueñando de la gestión pública, mediante la incorporación al sector público de agencias privadas subcontratadas.

En suma, la privatización abre espacios de recuperación de la ganancia. Aquí cabe notar que en un contexto de acelerado crecimiento de la movilidad internacional del capital, en muchos países africanos, son capitales transnacionales los que participan más activamente en los procesos de privatización. Este rasgo se hace más visible en la medida en que los capitales nacionales solamente pueden competir con los transnacionales en segmentos muy específicos y no siempre.

En el caso africano, el proceso privatizador, intenso a partir de los años 90, tiene que ver además con que se consideraba que el sector público empresarial constituía el centro de generación y búsqueda de rentas (*rent seeking*), que conducían a un despilfarro de recursos, ya que su funcionamiento no respondía a motivaciones de eficiencia económica, sino a motivaciones puramente políticas. Así, el argumento principal en favor de la privatización era el aumento de la eficiencia productiva mediante la introducción de la competencia de mercado (Oya, 2006).

b. Desregulación

La receta desreguladora se justifica en la medida en que se asume que los mercados de competencia perfecta, son los más eficientes socialmente. Consecuentemente, cualquier traba –regulación– a su libre funcionamiento va en detrimento de la eficiencia social, es perjudicial para la sociedad.

A nivel teórico, la gran cantidad de oferentes que se agrupan en estos mercados, conjuntamente con la disponibilidad de información completa y gratuita por parte de los demandantes, conduce automáticamente a un precio que en realidad no fija ningún agente individualmente, sino la “mano invisible”. Tanto productores como consumidores son precio-aceptantes.

En tanto en cuanto los productores no pueden influir en el precio habida cuenta de que compiten entre ellos, los consumidores resultan ser los principales beneficiados. Esta situación es considerada óptima por Adam Smith en su clásico estudio sobre el origen de la riqueza de las naciones, y es la base argumental de las sofisticaciones teóricas posteriores²⁹.

No vamos a entrar a señalar las limitaciones explicativas que tiene este enfoque, ya que no es el objeto de nuestro trabajo. Sin embargo sí que vamos a subrayar la funcionalidad que tiene. Hallar mercados perfectamente competitivos, estructurados según el patrón teórico expuesto es imposible. Así, la razón que explica el predicamento que tiene la desregulación en el contexto del ajuste estructural, se articula en base a la tendencia de buena parte de los mercados tiende a la oligopolización, y ello es consistente con la reorganización de espacios de ganancia para el capital.

En muchos países –tanto centrales como periféricos– se observa una tendencia a constituir tribunales de defensa de la competencia, lo que nos da idea del hecho de que automáticamente no se alcanzan las condiciones establecidas en el modelo. Asimismo también proliferan organismos reguladores, que tratan de prevenir de abusos por parte de oferentes con posición dominante. En suma, los mercados no tienden automáticamente al equilibrio competitivo, y en numerosos escenarios se observa que las regulaciones acaban siendo necesarias.

29 Quizás el más importante logro teórico sea el modelo de equilibrio general de Léon Walras, donde se demuestra que el equilibrio económicamente eficiente de un mercado de competencia perfecta, es también óptimo en el sentido de Pareto. Esto es, el *maximum maximorum* del bienestar social.

En el marco del ajuste estructural, un mercado al que se le presta especial atención es el mercado laboral. Ante la presencia de desempleo, vamos a fijarnos en la funcionalidad del enfoque liberalizador a que aludíamos antes. En primer lugar veamos qué diagnóstico ofrece el FMI al desempleo: *“un desempleo alto y en aumento no se debe a una competencia excesiva ni al ritmo vertiginoso de las innovaciones tecnológicas. Es más probable que sea obra de mercados de trabajo inflexibles y de la falta de competencia y de avance tecnológico que padecen los sectores que se ponen al abrigo de las fuerzas del mercado, ya sean nacionales o internacionales”* (FMI, 1993: 71)

En consecuencia, la solución no puede ser otra que la desregulación: *“la solución del desempleo persistentemente alto debe buscarse principalmente en el área de las políticas estructurales. Hay que efectuar reformas que aumenten la flexibilidad de los trabajadores y de los mercados –sobre todo los de trabajo– de modo que el sector privado esté en mejores condiciones de adaptarse dinámicamente creando nuevos puestos de trabajo cuando otros se pierden (...) habrá que acrecentar la flexibilidad de las normas de trabajo eliminando las restricciones de horario y de trabajo a tiempo parcial y modificar los reglamentos (...) a fin de aumentar la movilidad del trabajo. Tienen que reformarse los sistemas de negociación de salarios de algunos países para aumentar la flexibilidad de los salarios”* (FMI, 1993: 70-72).

En definitiva, se asumen los resultados del modelo de competencia perfecta, aunque sin tener en cuenta que las condiciones que conducen a esos resultados difícilmente se dan en el mundo real.

c. Apertura

La realidad de la mundialización capitalista pone en primer plano el carácter aperturista del ajuste estructural. En realidad son dos procesos que se retroalimentan. La apertura al exterior –comercial y financiera– acelera el proceso de mundialización, y esto a su vez presiona a los países a abrirse. Como en los casos de la privatización y la desregulación, la lógica aperturista tiene que ver con la reorganización de los ámbitos de valorización del capital.

Desde sus orígenes, el capitalismo ha tendido a la internacionalización de los flujos económicos, ya sea a través del comercio o a través de los movimientos de capital. Ello se explica en su lógica de búsqueda de la mayor tasa de ganancia posible. Por ejemplo, un abaratamiento de los suministros de materias primas supone un aumento de la tasa de ganancia, y de hecho la incorporación de África al desarrollo capitalista se inscribe en alguna medida en esta lógica.

Los capitalismo nacionales históricamente han presionado para que se reduzcan, en la medida de lo posible, las barreras que otros países interponen a las relaciones económicas internacionales. A su vez, han exigido el mantenimiento en sus países de las barreras que les protegen de la competencia exterior. Pero en la medida en que quienes presionan para la apertura son grandes capitales trans-

nacionales –productivos y financieros–, las exigencias de apertura en numerosas ocasiones pasan por encima de los intereses de los capitales nacionales. De hecho, uno de los rasgos esenciales del proceso actual de mundialización capitalista es que son los capitales transnacionales quienes impulsan dicho proceso. En palabras de Arrizabalo: “el predominio y capacidad de influencia de los grandes grupos y corporaciones transnacionales les permite imponer su orientación: la que les facilite su valorización a escala mundial” (Arrizabalo, 1997:107). En suma, apertura significa permeabilizarse a la afluencia de capital transnacional, ya sea productivo o financiero.

En el orden comercial, la recomendación de apertura, combinada con la de liberalización, supone para África volver al esquema comercial de la época colonial. El argumento apela a la teoría de las ventajas comparativas de Ricardo, según el cuál, recordémoslo, en presencia de ventajas comparativas todo país que participa en el comercio internacional obtiene beneficios. En este aspecto se afirma que la ventaja comparativa de África radica en la producción de materias primas y productos primarios agrícolas, y que por lo tanto los intentos de autocentramiento basados en políticas de industrialización debían reconducirse en la medida en que no podían aprovechar las ventajas comparativas. El argumento tiene algo de falaz, en primer lugar la teoría de las ventajas comparativas está lejos de ser verificada, y en segundo lugar las ventajas comparativas son atributos dinámicos, nunca estáticos, y por lo tanto susceptibles de ser modificados.

2.3.4 LAS CRÍTICAS AL ENFOQUE DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Los primeros programas de ajuste estructural toman forma durante el año 80. Así, ya en el 85, 12 países africanos estaban implementando PAE³⁰. Ante los problemas de desequilibrios en la balanza de pagos de numerosos países, el FMI extendió los “*stand-by arrangements*” condicionados a PAE. Más adelante, en 1986, ya se formalizan los préstamos orientados al ajuste estructural, los SAF (*Structural Adjustment Facility*). Por su parte, el BM amplió el alcance de sus políticas, y empezó a prestar fondos también para solucionar los desequilibrios de balanza de pagos a corto plazo. Así, en 1979 inauguró la línea SECAL (*Sectoral Adjustment Loans*), y al año siguiente empezaron los SAL (*Structural Adjustment Loans*)³¹.

A pesar de la retórica triunfalista acerca de los PAE que impregna los informes específicos del BM aparecidos a finales de los 80 sobre el ajuste en África (World Bank, 1994; World Bank, 1989a; World Bank, 1989b; World Bank y UNDP, 1989), así como en sus anuales Informes sobre el desarrollo mundial, las respuestas críticas desde el campo académico (Onimode, 1989; Helleiner, 1992; Mosley y Weeks, 1993; Mosley et al. 1995; Santamaría, 2000), las institu-

30 Por orden cronológico: Kenya, Sudán, Costa de Marfil, Malawi, Senegal, Mauricio, Nigeria, Togo, Zimbabwe, Guinea Bissau, Zambia y Sierra Leona.

31 Ver Onimode (1989), pág. 4 y 5.

ciones (Comisión Económica para África de Naciones Unidas, UNICEF), y también desde la sociedad civil han sido numerosas.

El diagnóstico de la crisis efectuado por las instituciones promotoras de los PAE, establecía que los problemas de balanza de pagos eran de liquidez, no de solvencia, es decir, relativamente resolubles en poco tiempo. Esta visión cortoplacista, con poca o nula consideración de los factores estructurales, topó con la realidad. Como señala Harrison (2004: 20), lo que en principio debía ser un proceso de ajuste que durara unos cinco años, ha acabado convirtiéndose en el paradigma de desarrollo que contemporáneamente ha durado más. A principios de los 90, 29 países africanos habían tenido más de cinco años de ajuste continuado (World Bank, 1994: 36), sin perspectivas de poder abandonar el proceso. Los PAE pasaron de ser una necesidad coyuntural a un marco de referencia permanente de política.

Aquí radica uno de los problemas más importantes a que se tuvieron que enfrentar los PAE en África, ya que precisamente las especificidades estructurales e institucionales de los países africanos no se tuvieron en cuenta³².

Otro de los problemas detectados en la implementación de políticas fue la periodización del ajuste. En el análisis convencional, se establece que la estabilización macroeconómica, particularmente la inflación, es lo primero que debe hacerse. Una vez el marco macroeconómico saneado, se pueden llevar a cabo políticas activas de inversión y crecimiento (World Bank, 1990). Dadas las debilidades y las carencias en materia de inversión pública, no faltan analistas como Helleiner (1992), que argumentan que en África no debería haberse sacrificado ni el crecimiento ni la inversión en aras de la creación de un entorno macroeconómico saneado.

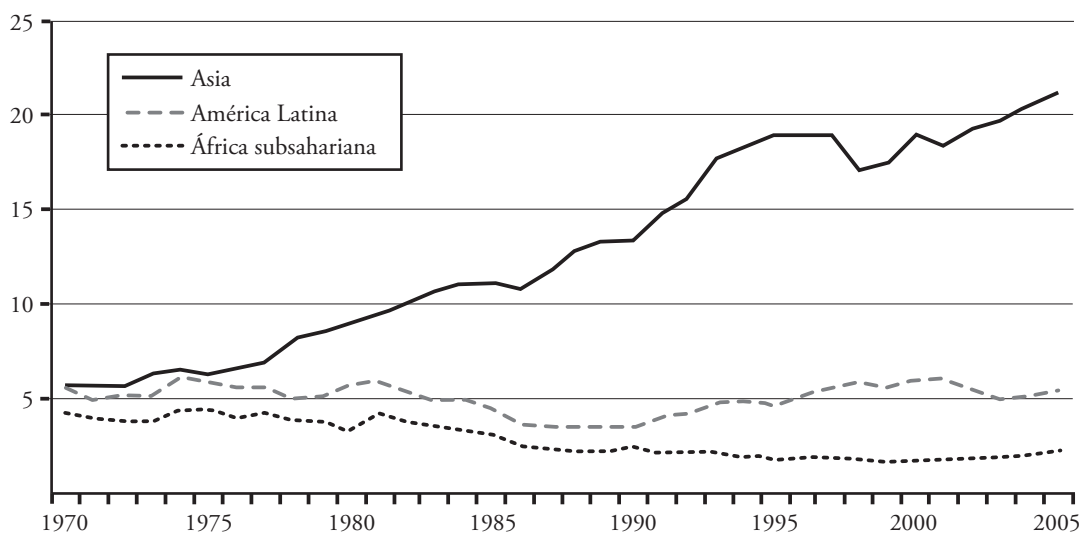
a. El impacto macroeconómico

Con la perspectiva de más de dos décadas de ajuste estructural, desde el punto de vista macroeconómico, el desempeño de las economías africanas puede calificarse de limitado. La ralentización en el crecimiento fue notable, entre 1981 y 1989 el PIB per cápita cayó un 21%. Asimismo, entre 1980 y 1994 hubo desinversión (UNCTAD, 1998: 116). El desempeño del conjunto de África durante el período 90-94, en términos de crecimiento económico ha sido muy escaso, registrándose una media del 0,8% para ASS, que se queda en un 0,3 si excluimos Nigeria (ver Tabla 2.3). Ello significa que la renta per cápita continúa declinando, sin alcanzarse todavía el nivel de 1980.

La aceleración del proceso de mundialización capitalista puso en evidencia los profundos problemas estructurales que dificultaban su eventual aprovechamiento. Así, la participación de África en el comercio internacional (ver Gráfico 2.3) y en las corrientes de inversiones (tanto reales como financieras), declinaba.

32 Cuestiones institucionales como la definición de los derechos de propiedad, la seguridad en los contratos, o de alcance cultural como definir el comportamiento de las personas en base a la maximización de la utilidad en términos monetarios, han constituido serias limitaciones teóricas.

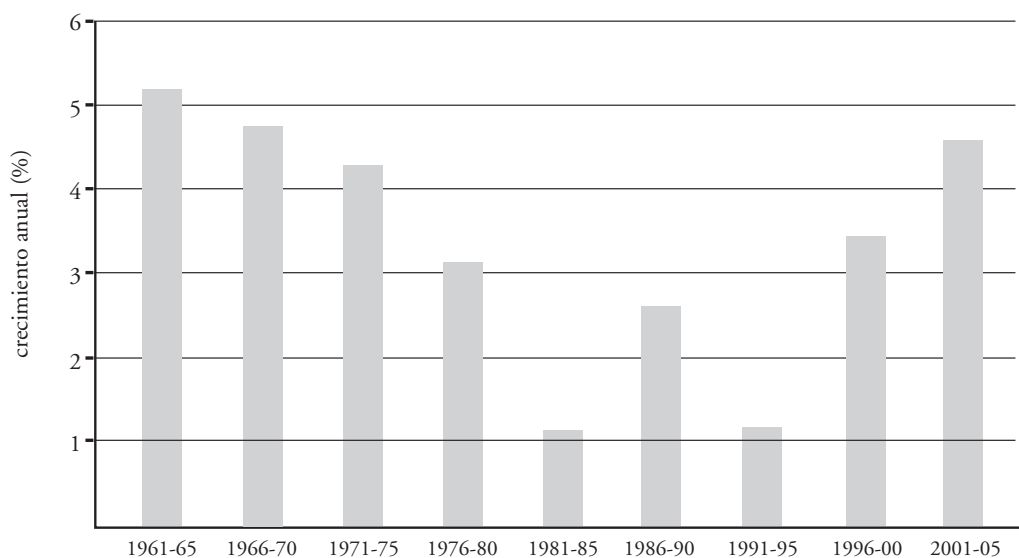
Gráfico 2.3: Porcentaje del comercio mundial por regiones



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la base de datos de *Direction of Trade Statistics* (FMI), consultados en diciembre de 2007.

A las exiguas tasas de crecimiento que se registran desde los años 80, reflejadas en la Tabla 2.3, hay que añadir que éstas no han logrado mantenerse por delante del crecimiento demográfico, con lo cual en los albores del siglo XXI la renta per cápita era inferior a la de 1980 (UNCTAD, 2002: 3).

Gráfico 2.4: Crecimiento del PIB en África, 1961-2005



Fuente: *World Development Indicators*, World Bank, citado en UNCTAD (2008:4)

Por otro lado, la carga de la deuda externa que soportan los países africanos no ha disminuido, a pesar de ser esta la razón que impulsó los planes de estabilización en primera instancia. De hecho, el crecimiento de la carga se acelera a partir de la implementación de los PAE. El servicio de las obligaciones financieras derivadas de esta carga supone un elevado coste de oportunidad en términos de desarrollo, en la medida en que sectores como la salud pública y la educación básica quedan desatendidos financieramente.

b. El impacto sectorial

Sectorialmente, el crecimiento industrial ha sido inferior al crecimiento del PIB en África desde 1980. Sobre la base de promedios del período, la elasticidad del valor añadido industrial con respecto al PIB fue del 1,10 y 1,03 durante los años 60 y 70 respectivamente. Después cayó hasta el 0,75 en los 80 y el 0,65 en los 90. Esta evidente desindustrialización (Stein, 1992), en algunos países africanos parece haber estado acompañada por la liberalización del comercio y la reducción del sector público empresarial, con lo que el crecimiento de la industria depende del crecimiento agrícola a través de los vínculos hacia atrás ³³ o de la demanda de la población rural (UNCTAD, 2001: 6-7).

Habida cuenta de la alta dependencia tecnológica de la industria africana, la devaluación que acompaña el paquete estabilizador ha tenido un impacto negativo en la estructura de costes de muchos subsectores. El encarecimiento de los inputs intermedios y de los bienes de equipo ha redundado en el aumento del precio final. En última instancia, la espiral inflacionista ha terminado por hacer relativamente más baratos los bienes finales importados, los cuales, por otro lado, han podido entrar en los mercados africanos con mayor facilidad tras el desarme arancelario que supone la apertura. Esto también puede servir de ejemplo de las contradicciones de los paquetes de estabilización y ajuste, ya que una medida estabilizadora como una devaluación acaba provocando inflación (Oya y Santamaría: 1997).

En lo que concierne a la agricultura, en los años 90, el crecimiento agropecuario de África ha sido del 2,5%, ligeramente inferior al 2,6% de crecimiento demográfico. De todos modos, el crecimiento ha sido heterogéneo, por la desigualdad de las condiciones meteorológicas de los últimos años, y por la evolución de los precios mundiales.

Tabla 2.3: Distribución del crecimiento agrícola en África subsahariana, 1999-2000

Número de países en los que el crecimiento de la producción agropecuaria es	
Negativo	11
Positivo, pero negativo per cápita	19
Positivo, inferior al 1% per cápita	8
Superior al 1% per cápita	10

Fuente: datos de FAOSTAT reproducidos en UNCTAD (2001).

33 Lo que Hirschman (1958) conceptualizó como “backward linkages”

Los PAE han actuado específicamente sobre la política agrícola. La receta en este ámbito se ha basado en el diagnóstico según el cual los agricultores africanos se habían enfrentado a un nivel de intervención y tasación, que se hallaba entre los más altos del mundo. Por lo tanto los gobiernos debían proceder a corregir los tipos de cambio, dejar de intervenir desregulando los mercados de *inputs* y *outputs* agrícolas, y desmantelando los *marketing boards* (*offices de commercialisation* en el área francófona).

Actualmente los mercados agrícolas africanos en la mayor parte de países africanos están liberalizados. Tras dos décadas de reformas, el propio BM admite que la liberalización no ha logrado reducir los costes de transacción, ni ha mejorado el funcionamiento de los mercados de inputs: “*market-friendly reforms have also sometimes hurt the rural poor (...). Agricultural market liberalization without the institutional framework (...) could have serious consequences for poor people*” (World Bank, 2001). Los agricultores han sufrido la caída del precio del producto, y la elevación del precio de los inputs (World Bank, 2000).

A pesar de todo, se insiste en las reformas orientadas hacia la liberalización con el objetivo de acrecentar la producción. Con todo, parece existir una débil relación entre las reformas y el aumento de la producción. La desregulación no parece haber desencadenado la respuesta prevista en la oferta en la mayoría de países.

De los diez países africanos donde la agricultura ha crecido mucho más rápidamente que la población durante los años 90, solamente Ghana, Malawi y Nigeria estaban considerados por el BM como “países en estado crónico de ajuste” en 1993. Asimismo, según el criterio de reforma utilizado por el BM en el informe *Adjustment in Africa* (2001), definido como el grado de intervención en los mercados agrícolas, tres de los países con un crecimiento agrícola importante durante los 90 (Benín, Ghana y Burkina Faso), se hallan en el grupo de países de “alta intervención”, y tres (Chad, Nigeria y Malawi) entre los de “baja intervención” (UNCTAD, 2001).

c. El impacto social

Los primeros PAE tampoco tuvieron en cuenta su impacto social ya que, como consecuencia de la desintegración del estado, las necesidades básicas de amplias capas de la población no podían ser satisfechas –educación primaria, sanidad básica y subvenciones a los productos de primera necesidad y al transporte entre otros-. Todo ello redundó en una extensión de la pobreza y en un importante incremento de las desigualdades (Cheru, 1999). A pesar de que algunas denuncias de los desastrosos efectos sociales de los PAE las hacen instituciones relevantes como UNICEF, no encuentran el eco necesario para provocar un cambio de dirección de estos programas³⁴.

34 De hecho, el célebre informe *Ajuste con desarrollo humano* publicado por UNICEF en 1987, que significó la primera sistematización de las críticas que se formulaban desde diversos ámbitos, incorpora algunos elementos de propuesta de políticas que figuraban en el Informe sobre el desarrollo mundial del BM de 1980. Se da la circunstancia que este informe fue redactado antes del giro hacia el neoliberalismo impulsado por el presidente Clausen (Gibbon, 1992).

Curiosamente, en uno de los países “modelo” en la aplicación de los PAE, Ghana, el BM pone en marcha en el año 87 su primer Social Fund en África. Estos programas de mitigación de la pobreza se generalizarían progresivamente por todo el continente, precisamente a medida que se avanza en el proceso de ajuste. Ghana es un ejemplo de las contradicciones de los PAE. En este país, paralelamente a la reanudación del crecimiento y el reequilibrio de algunas variables macroeconómicas, se constata un incremento notable de la pobreza y un retroceso en algunas variables fundamentales para el desarrollo (Jonah, 1989).

La retórica de las publicaciones del Banco Mundial y el FMI ha sido cuestionada a menudo desde la academia. Por ejemplo, en un trabajo de Mosley y Weeks (1993), referido al célebre informe *Africa's Adjustment and Growth in the 1980's* del BM (AAG80), leemos: “(...) *it seems reasonably clear that World Bank structural adjustment programs do not automatically help the poor, as AAG80 alleged. As studies commissioned by the Bank itself have pointed out, it is at best a fractional truth to say that market liberalization, by raising agricultural prices, necessarily aids the poor. Indeed, the faith that “adjustment helps raise living standards overall and specially for the poor” (AAG80, p. iii) would seem one of those piously ideological wishes derived from the view that little, if anything, can ever go wrong if markets are left to work their magic*” (p. 1595)

En cualquier caso existe un consenso generalizado, detectable en las publicaciones de las organizaciones de la familia de Naciones Unidas, acerca del impacto negativo del ajuste estructural en cuanto en la pobreza (UNCTAD, 2003). Asimismo, en cuanto a desempeño macroeconómico, los resultados son desiguales, “(...) *experience strongly suggests that the link between adjustment and performance has been weak*” (UNCTAD, 1998: 124).

Es importante subrayar que responsabilizar exclusivamente a los PAE de la preocupante situación de debilidad en la que quedó ASS, no es un juicio equilibrado. El diseño de los estilos de desarrollo hechos por los gobiernos africanos en las décadas anteriores al ajuste, no evitaron la aparición de desigualdades ni la extensión de la pobreza, tanto urbana como rural. Demasiado a menudo, el cambio estructural se identificó con la réplica del modelo de desarrollo occidental (ya fuera de orientación capitalista o socialista) (Green, 1989: 34).

La precaria situación social y económica del continente también se refleja en los numerosos conflictos políticos y militares que asuelan un buen número de países, que empeoran todavía más la situación, alimentándose un círculo vicioso de difícil salida.

A nivel de políticas de desarrollo, la estrategia de perseverancia y profundización del ajuste en los términos del Consenso de Washington, y en el marco de los recurrentes PAE, no ha surtido los efectos deseados y ha tenido como “efecto colateral” la extensión de la pobreza, que los Social Funds sólo han conseguido paliar de manera muy parcial (Cornia, 2001).

De hecho, se observa que el enfoque que se proponía en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) de primera generación, se ha ido suavizando paulatinamente durante los años 90. Las evidencias de la extensión de la pobreza, de la persistencia del endeudamiento externo,

y de las dificultades de generar un crecimiento sostenido en África, han puesto en cuestión la pertinencia, e incluso la viabilidad social y política del ajuste estructural.

Cuadro 2.1: La extensión de la pobreza de ingreso en África

- Según datos del Banco Mundial, el número de pobres en África subsahariana ha pasado de 217 millones en 1987 a 291 en 1998, tomando como referencia la línea de pobreza absoluta fijada en 1\$ diario (Banco Mundial, 2000).
 - En un reciente estudio llevado a cabo por la UNCTAD, con los mismo datos pero con una metodología diferente, estima que la proporción de personas viviendo con menos de 1\$ diario en los Países Menos Avanzados de África, se ha venido incrementando desde 1965-1969. Se ha pasado de un 55,8% a un 64,9% para el período 95-99 (UNCTAD, 2002).
-

2.4 EL INTEGRACIONISMO EN ÁFRICA EN LA ERA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Como hemos visto en el punto 2.2.2, el integracionismo ha formado parte de las estrategias de desarrollo en África desde las independencias. Con las políticas de ajuste estructural, el enfoque de la integración también cambió. Durante los años 80, 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 (apoyado por el Banco Mundial y el FMI), 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 numerosos gobiernos africanos se han apuntado a la tesis de 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 global³⁵.

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

35 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.

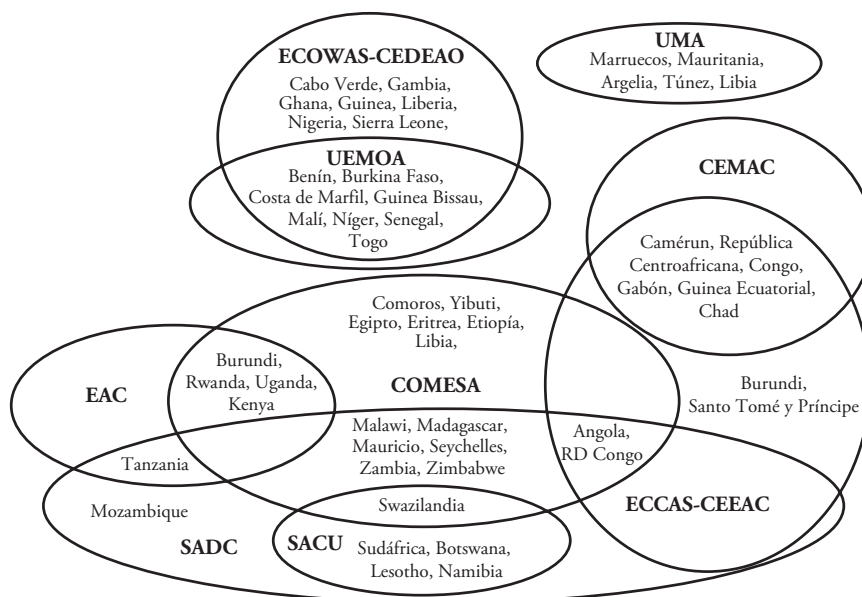
también por las dificultades encontradas para la liberalización en un marco multilateral global. En este sentido, desde dichas instituciones, en la línea de las recomendaciones de diversos trabajos teóricos (Bhagwati, 1993; De Melo y Panagariya, 1993; Foroutan, 1993), se mantiene en la actualidad una 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 globales³⁶.

En el caso africano, es relevante notar cómo la histórica inclinación al integracionismo se ha visto modificada como consecuencia de la generalización de los PAE en el continente en las últimas dos décadas. Ahora, de modo coherente con el proceso de mundialización vigente, el regionalismo también se concibe como instrumento de liberalización y apertura global.

Ésta 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 sí 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 África, 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.

36 Un 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) dismantelar 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>).

Cuadro 2.2: Principales agrupaciones regionales africanas



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 États de l'Afrique Centrale (1983).

ECOWAS-CEDAQ: Economic Community of West African States-Communauté Économique des États 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 (1994).

EAC: East African Community (1999).

Fuente: elaboración propia

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, concibiéndolas 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. 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 sin precedentes en la experiencia integracionista de décadas anteriores.

Los innegables progresos hacia la liberalización comercial multilateral acontecidos en los últimos años en poco han beneficiado a África. 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 dicho 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 mismo³⁷.

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 modelo 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 Cotonú³⁸ (en vigor desde 2000), y por otro lado en el del NEPAD³⁹ (Nuevo Partenariado para el Desarrollo de África, 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.

Seguidamente vamos a 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

37 Esta falta de precisión es común a muchos otros debates sobre la implementación de determinadas 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.

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

39 Ver <http://www.nepad.org>

nuevo formato, en sus diferentes versiones, refleja la mutación del papel atribuido a la integración económica regional en los procesos de desarrollo. Ésta ha pasado de ser un instrumento de desarrollo aut centrado 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 capitales, si bien en ausencia de libertad de movimiento de la mano de obra a nivel internacional.

2.4.1 EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE LOMÉ Y EL NUEVO MODELO DEL ACUERDO DE COTONÚ

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)⁴⁰.

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 económico⁴¹. 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-Sur⁴².

40 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).

41 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 Política Agraria Común (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.

42 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 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. Hay que añadir que cuando el Reino Unido se incorporó en 1973 a la CEE, presionó para que el SGP fuera generoso para evitar que sus excolonias tuvieran que hacer frente al Arancel Externo Común.

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.

Cuadro 2.3: Marco de las relaciones UE-África subsahariana, 1957-2020

		<i>Países africanos adheridos</i>
1957	Tratado de Roma Asociación con los Países y Territorios de Ultramar	Costa de Marfil, Senegal, Mauritania, Togo, Benín, Burkina Faso, Somalia, República Centroafricana, Camerún, Níger, Malí, Madagascar, Chad, Gabón, Rwanda, Burundi, Congo y RD Congo.
1963	Convención de Yaundé	Costa de Marfil, Senegal, Mauritania, Togo, Benín, Burkina Faso, Somalia, República Centroafricana, Camerún, Níger, Malí, Madagascar, Chad, Gabón, Rwanda, Burundi, Congo y RD Congo.
1969	Convención de Yaundé	Los anteriores más Tanzania, Kenya y Uganda
1975-1980	Convenio de Lomé	Los anteriores más Lesotho, Nigeria, Swazilandia, Ghana, Botswana, Liberia, Mauricio, Sierra Leone, Zambia, Guinea, Guinea Bissau, Malawi, Gambia, Etiopía, Sudán
1981-1985	Convenio de Lomé II	Los anteriores más Comoros, Seychelles, Santo Tomé y Príncipe, Yibuti y Cabo Verde
1986-1990	Convenio de Lomé III	Los anteriores más Zimbabwe
1991-1995	Convenio de Lomé IV	Los anteriores más Angola y Guinea Ecuatorial
1996-feb. 2000	Acuerdo de Mauricio (Revisión de Lomé IV)	Los anteriores más Namibia, Mozambique y Eritrea
2000-2020	Acuerdo de Cotonú	Los anteriores más Sudáfrica (con un status especial)

Fuente: elaboración propia

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”, el cambio de prioridades regionales en materia de cooperación (más atención para el Norte de África y Europa Oriental) 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 anterior⁴³. 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 surgieron, 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 en el marco de Lomé, 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, se quedaron 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 latinoamericanos (Matambalya, 1998; Zhuawu, 2000).

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, si bien hay que matizar que con clara tendencia a la baja en los últimos años. Los datos correspondientes al África Subsahariana, principal exportador del grupo ACP al mercado europeo, y que agrupa 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

43 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 dé 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; Hurt, 2003).

3%, el incremento de las exportaciones hacia los mercados europeos, ha sido sustancialmente superior (Goodison, 2000; Gakunu, 2000).

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 macroeconómicas. 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 olvide 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. 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).

En el contexto descrito, el acuerdo firmado en la capital de Benín 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 período de transición, formalmente hasta finales de 2008. A partir de ese momento, tras el fin del periodo de negociaciones⁴⁴, se pondrán en marcha los *Economic Partnership Agreements* (EPA). Éstos consistirán en el establecimiento gradual de áreas de libre comercio entre la UE y agrupaciones regionales⁴⁵ o bien países individuales. Ello implica la introducción progresiva del criterio de reciprocidad hasta la liberalización efectiva en el año 2020, límite de vigencia del Acuerdo de Cotonú.

44 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.

45 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.

Cuadro 2.4: Los EPA entre la UE y África subsahariana

Economic Partnership Agreements			
UE			
CEMAC	ECOWAS	SADC	ESA
<p>Los 6 miembros: República Centroafricana, Camerún Chad, RD Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón</p> <p>Más: Congo y Santo Tomé y Príncipe</p>	<p>Los 15 miembros: Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau, Malí, Níger, Senegal, Togo, Cabo Verde, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leone</p> <p>Más: Mauritania</p>	<p>8 de los 15 miembros de SADC: Botswana, Lesotho, Namibia, Swazilandia, Angola, Tanzania, Mozambique y Sudáfrica</p>	<p>7 miembros de SADC: Malawi, Seychelles, Mauricio, Zambia, Zimbabwe, RD Congo y Madagascar</p> <p>Más: Burundi, Comoros, Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Rwanda, Sudán y Uganda.</p>

Fuente: elaboración propia

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 el 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 preferencial⁴⁶. 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

46 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).

desarrollo y consolidación de las iniciativas integracionistas existentes en el continente (Gibb, 2000; Hurt, 2003, Keet, 2007).

De este modo, y más allá de los cambios puntuales, los términos del nuevo Acuerdo ponen en evidencia una concepción de la cooperación para 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 mercado⁴⁷ (Dubois y Yoldi, 2001). Es decir, una concepción cada vez más próxima a los postulados del Banco Mundial.

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 desde una óptica neoliberal en África como prerrequisito para la inserción del continente en la economía mundial.

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 PMA 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 cuotas para todas sus exportaciones, excluyendo, además de las armas, diversos productos agrícolas de modo transitorio. De la misma forma, esta diferenciación entre

47 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 procedentes 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.

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.

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 otras clasificaciones diferenciadoras 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).

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.

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 (Keet, 2007). 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, y otros nuevos que parecen surgir en el horizonte.

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 desarrollo⁴⁸. 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 la UE se muestre supuestamente tan sensible con respecto al cumplimiento de la normativa GATT-OMC, principal justificación para los cambios establecidos con respecto al marco de Lomé, y tan convencida 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

48 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.

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

2.4.2 ALCANCE Y LIMITACIONES 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 NEPAD, producto de la fusión de diferentes iniciativas y vinculado al nacimiento de la UA.

Desde su creación el NEPAD, denominado el “Plan Marshall para África”, 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.

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 situación. 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 desarrollados, 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, segu-

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

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.

El centro de los debates estriba más en los instrumentos que en los objetivos de los mismos; en este caso, en la forma en 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, se hace una interpretación del proceso de mundialización, en que 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, tiene la limitación 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 Woods⁴⁹. 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 diferentes lecciones a aprender de la experiencia anterior.

En particular, su ausencia de crítica sustancial respecto a las consecuencias socioeconómicas de los programas de ajuste estructural para los sectores más desfavorecidos de las sociedades africanas,

49 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. Éstas, 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.

hace dudar de la idoneidad de su enfoque⁵⁰. 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 creación 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 sim-

50 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).

plemente que sus gobernados aceptarán sus decisiones y les seguirán acríticamente⁵¹ (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 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.

51 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.

2.5 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Como primer paso para aceptar o rechazar la hipótesis de trabajo, en este capítulo hemos analizado la inserción de África en la economía mundial. En primer lugar (punto 2.1), hemos explicitado nuestra opción metodológica de análisis, básicamente estructuralista. A partir de esa opción hemos analizado la economía política de la inserción de África en la economía mundial, caracterizada en esencia por ser periférica, y por lo tanto extravertida. Un punto a destacar en estas conclusiones es la adaptación que se ha hecho de los enfoques *cepalinos* (como sabemos, pensados para América Latina), a la realidad africana, algo que no se suele hacer, y que creemos que constituye una aportación.

En segundo lugar, una vez establecido dicho marco de economía política, hemos podido analizar con enfoque histórico las trayectorias de las formaciones sociales africanas. Para ello hemos periodizado el análisis en dos etapas claramente definidas: desde las independencias alrededor del año 60 hasta principios de los 80 (punto 2.2), y desde entonces hasta finales de los 90 (puntos 2.3 y 2.4). Las razones de tal periodización se encuentran en los paradigmas de desarrollo dominantes que hay en cada etapa. En la primera etapa, el paradigma de desarrollo dominante tiene que ver con lo que denominamos las tentativas de *autocentramiento*, esto es, intentos de cambio estructural por parte de los jóvenes gobiernos africanos en la dirección de romper o modificar el modo de inserción de África en la economía mundial. Como mostramos, este enfoque también se halla en los proyectos integracionistas que bajo la bandera del panafricanismo florecen a durante esta etapa. Las conclusiones a las que llegamos son que a pesar del empeño político y de los profundos cambios del entorno internacional, en lo esencial el modo de inserción de África en la economía mundial poco fue modificado. La segunda etapa a la que hacemos referencia es la etapa que podemos denominar del ajuste estructural, y que como ya hemos dicho, se inaugura a principios de los años 80. Al tratarse de una de los puntos más importantes de nuestro trabajo, le hemos dedicado especial atención. A partir del enfoque teórico elegido, y de las conclusiones de los puntos anteriores, hemos definido el contenido del enfoque del ajuste estructural. Posteriormente hemos analizado cómo se ha venido aplicando este enfoque, singularmente a través de las políticas del Banco Mundial y el FMI en África, que cobran importancia por la crisis internacional de la segunda mitad de los setenta, y también por el fracaso del paradigma de desarrollo anterior. Una conclusión relevante de este análisis es que el ajuste supone una ruptura total con el paradigma anterior, y también que es un enfoque consistente con el proceso de mundialización del capitalismo. Separadamente hemos considerado (punto 2.4), la influencia del enfoque del

ajuste en las estrategias integracionistas recientes, en la medida en que como ya hemos señalado, el integracionismo tiene una particular importancia en la economía política africana. Así, hemos podido ver cómo el enfoque del ajuste también alcanza a los fundamentos de las iniciativas integracionistas en África.

CAPÍTULO 3

ÁFRICA EN LA NUEVA AGENDA DE LA COOPERACIÓN

3.1 África en la encrucijada

3.1.1 Las percepciones africanas del ajuste estructural

3.1.2 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

3.2 Las nuevas orientaciones del Banco Mundial y el FMI

3.2.1 La cooptación de discursos y la construcción de convergencias

3.2.1.1 La crisis de legitimidad del FMI y del BM

3.2.1.2 El Banco del Conocimiento

3.2.1.3 El Marco Integral de Desarrollo

3.2.2 Las reformulaciones teóricas

3.2.2.1 La lucha contra la pobreza

3.2.2.2 La buena gobernanza

3.2.2.3 Condicionalidad vs. Apropiación

3.2.2.4 Las limitaciones de la conceptualización de la pobreza en este nuevo marco

3.3 Otros cambios en las políticas de cooperación al desarrollo

3.3.1 El Consenso de Monterrey

3.3.2 La Agenda de París

3.3.3 Enfoques Basados en Programas

3.3.3.1 *Sector-Wide Approaches*

3.3.3.2 Apoyo presupuestario

2.5 Conclusiones del capítulo

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

A mediados de los años 90, coincidieron en el tiempo una serie de hechos y tendencias que acabarían por redefinir la agenda del sistema de cooperación respecto África. Como se ha expuesto en el capítulo anterior, tras un decenio de ajuste estructural generalizado en África, los resultados se revelaron decepcionantes en términos de desarrollo. A pesar de la heterogeneidad de las experiencias, en general no había habido cambios estructurales relevantes, el fenómeno de la pobreza no remitía y en algunos casos empeoraba. Por otro lado, las críticas al modelo de políticas propuesto desde Washington se generalizaron de tal modo (tanto desde la derecha como desde la izquierda), que el Banco Mundial y el FMI, especialmente el primero, empezaron a redefinir su agenda, dando paso a lo que se denominó el Posconsenso de Washington. Un nuevo enfoque centrado en la reducción de la pobreza absoluta se fue abriendo paso en el sistema de cooperación. Para dar sustento teórico a los nuevos instrumentos, hubo todo un trabajo teórico reflejado en numerosas publicaciones del Banco Mundial y otras instituciones como el CAD. En otros ámbitos del sistema de cooperación también se recogieron las críticas vertidas en años precedentes acerca de cómo se vehicula la ayuda, y en una serie de reuniones de alto nivel, como las de Monterrey (2002), Roma (2003) y París (2005), se trazaron nuevos consensos que están conformando lo que podemos denominar la *Nueva Agenda de la Cooperación*. En los cambios que se observan en el sistema de cooperación pueden identificarse unos elementos comunes que abarcan a todos los actores del sistema: a) una preocupación especial por el África subsahariana; b) cierta convergencia entre actores con enfoques en principio diferentes (por ejemplo el Banco Mundial, el PNUD y la Comisión Europea); c) una preocupación por la apropiación de las políticas por parte de los países receptores; y d) un reconocimiento de que el volumen de ayuda debe aumentar.

En este capítulo trataremos en particular el cambio de orientaciones del Banco Mundial y el FMI, y veremos como los elementos esenciales de la Nueva Agenda de la Cooperación vienen fuertemente influidos por las opiniones de Washington. Con el objetivo de ofrecer una panorámica completa de los puntos que conforman la Nueva Agenda, al final veremos también otras aportaciones a esta Agenda.

3.1 ÁFRICA EN LA ENCRUCIJADA

Como ya se ha señalado, a principios de los años 90 el cuestionamiento del ajuste estructural que se produce en numerosas esferas, conduce a la reformulación de algunas cuestiones sobre las políticas de desarrollo en África. El nuevo marco político surgido del final de la Guerra Fría, y la revisión de la rigidez de las recetas del “Consenso de Washington”, abren la puerta a ciertas reorientaciones doctrinales.

En definitiva, empieza a tomar forma un consenso entre la comunidad internacional acerca de la emergencia de la situación en África, y de las limitaciones de los enfoques de política previos. Tras más de una década de ajuste estructural y de cuatro de transferencia masiva de recursos, los resultados en términos de desarrollo no invitaban al optimismo. Además las limitaciones financieras se habían acentuado ya que los fondos de ayuda al desarrollo habían empezado por primera vez a declinar (CAD, 2001), en parte por este fenómeno denominado la “fatiga de la ayuda”, pero también por el fin de la guerra fría. África dejó de recibir los réditos derivados de ser uno de los terrenos de confrontación ideológica entre bloques.

3.1.1 LAS PERCEPCIONES AFRICANAS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL

Uno de las cuestiones que más ha determinado el desarrollo de las políticas de estabilización y ajuste estructural, ha sido el papel otorgado a los gobiernos africanos y a los africanos en general. Se constata un bajo nivel de participación de los gobiernos en el diseño e implementación de políticas de ajuste impulsadas por el FMI y el BM. La condicionalidad ha tenido efectos negativos, en cuanto a identificación de los gobiernos con las reformas que les eran requeridas para tener acceso a financiación.

La percepción africana del papel de ambas instituciones ha sufrido importantes cambios a partir del impulso del ajuste estructural. Hasta 1979, año en que algunos países africanos empiezan a solicitar apoyo financiero del FMI, tanto el Fondo como el BM eran discretamente percibidos en la opinión pública africana. Eran consideradas agencias de financiación de perfil técnico, al nivel de la UNCTAD, la FAO y otras agencias del sistema de Naciones Unidas (Onimode, 1989: 30).

Las críticas acerca de la desigual distribución de poder en el seno de ambas instituciones, se reducían a círculos académicos y de alta política. Incluso en los primeros momentos de las negociaciones más duras a propósito de los primeros paquetes de estabilización del FMI

–restringidas a un número pequeño de países: Ghana, Zaire, Sudán, Zambia-, no estaban en el centro del debate económico y político del continente.

Sin embargo, a medida que la crisis africana se profundizaba, y más países se veían obligados a solicitar apoyo al FMI, una percepción más crítica empezaba a larvarse. Los paquetes de ayuda subsiguientes afluían con un pliego de condiciones más estrictas, de modo que el debate acerca de las servitudes políticas que suponían estos flujos de ayuda pasó a primer plano.

Las posturas más críticas provenían de Tanzania y Nigeria, donde los respectivos gobiernos -con el carismático Nyerere al frente del tanzano-, hablaron de intentos de recolonización de África (ibid). Incluso el gobierno zaireño, hizo oír sus quejas ante la “toma” del Ministerio de Finanzas por parte de funcionarios del FMI.

Ciertamente, el debate acerca de la pertinencia de niveles de condicionalidad tan altos, con fuertes críticas por parte africana, ha influido notablemente en la revisión que posteriormente se ha hecho de este aspecto. La poca identificación de los gobiernos africanos con las políticas asociadas a los PAE ha influido decisivamente en sus escasos éxitos. Las limitaciones de este modelo de implementación de políticas de desarrollo, tutelando a los países e imponiendo recetas universales de política económica sin prácticamente atender las realidades específicas de cada país, han erosionado la legitimidad del FMI y del BM a ojos de los africanos, y también de la crecientemente vigorosa opinión pública mundial.

3.1.2 LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Como reflejo de estas inquietudes, en 1996 el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE publicó un documento, *Shaping the 21st century*, que recogía muchos de los debates y aportaciones surgidos en diferentes cumbres mundiales que se producían en aquel momento, y proponía sentar las bases para un nuevo consenso en el ámbito de la política de desarrollo y cooperación. En dicho documento se reivindican nuevos marcos de actuación, como la idea de la responsabilidad compartida (*partnership*); de la apropiación de las acciones de desarrollo por parte del país receptor (*ownership*); de la participación de la población en el diseño e implementación de las políticas (*empowerment*), y algunos otros. Con el espíritu de hacer del documento algo operativo, se concretaron siete objetivos centrales, cuantificables y con el horizonte temporal de 2015. El objetivo que más destaca y que más centra las preocupaciones de la comunidad internacional es la reducción de la pobreza, tanto monetaria como de acceso a servicios de salud y educación.

Progresivamente, la agenda contenida en dicho documento iba adoptándose, con pocas variaciones, por el FMI, el BM, la ONU y la propia OCDE. Finalmente, en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas (Nueva York, 2000), se adoptan los objetivos anteriormente enu-

merados, con el nombre de Objetivos de Desarrollo para el Milenio (*Millenium Development Goals*)⁵². Así, los Objetivos del Milenio se configuran como las metas hacia las que los procesos de desarrollo deben transitar.

El FMI y el BM, particularmente este último, ante las críticas y la limitación de los resultados de sus políticas, especialmente en África, reorientan sus objetivos y asumen los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Al mismo tiempo, pugnan con Naciones Unidas por hacerse con el liderazgo de la consecución de los *Objetivos*, adelantándose en la publicación de indicadores de seguimiento en su página web, por ejemplo.

Este proceso de recogida y metabolización de evidencias y críticas, sublima en una revisión teórica de la doctrina del desarrollo desplegada por estas instituciones, y a una consecuente reformulación de políticas e instrumentos a finales de los años 90.

Cuadro 3.1: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio ⁵⁴

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la educación primaria universal
3. Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Fuente: Naciones Unidas

52 Ver <http://www.un.org/millenniumgoals>

53 Ver el Anexo para un mayor detalle de las metas concretas y los indicadores.

3.2 LAS NUEVAS ORIENTACIONES DEL BANCO MUNDIAL Y EL FMI

En este nuevo marco, las instituciones de Bretton Woods han modificado sus discursos. En particular nos vamos fijar en dos aspectos de estas nuevas orientaciones: cómo se han construido, y su contenido teórico.

3.2.1 LA COOPTACIÓN DE DISCURSOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE CONVERGENCIAS

3.2.1.1 La pérdida de legitimidad del FMI y del BM

En el enfoque de primera generación de PAE, el objetivo general a nivel mundial de restablecimiento de las condiciones de acumulación de capital, se articuló a partir de estrategias de política basadas en análisis neoclásicos, ya fueran a nivel micro o macro. Así las cosas, cuestiones que escapaban del espectro de análisis y del ámbito de actuación del FMI y el BM, progresivamente se van incorporando a sus discursos y doctrina durante la última década. Ideas como la consideración de los efectos distributivos del ajuste, la insostenibilidad de la deuda externa, la recuperación de la importancia del Estado en las estrategias de desarrollo, el enfoque de género, los efectos ambientales de las políticas, la participación de los beneficiarios en las políticas, o el cuestionamiento de la condicionalidad en su diseño, van abriéndose camino. Esto es lo que denominamos *cooptación de discursos*, en la medida en que estas ideas se desarrollan en ámbitos académicos, sociales y políticos ajenos al “Consenso de Washington”, y son finalmente asumidas por las instituciones de Bretton Woods.

Por otra parte, venimos asistiendo en los últimos años a un intento por parte de las instituciones de Washington, a las que cabe añadir la miríada de institutos y departamentos universitarios afines, de construcción de un espejismo de convergencia en lo que a doctrina del desarrollo se refiere⁵⁴. Detrás de la cooptación y de esta aparente convergencia doctrinal, se oculta un velado intento por parte de las instituciones de Washington de acallar las voces críticas que han surgido durante los años 90. El enfoque duro del ajuste tuvo que dar paso a uno más suave en la medida en que, como ya hemos apuntado más arriba, objetivamente la situación socioeconómica de la mayor parte de países africanos sometidos al ajuste no mejoraba (así como la de otros países en desarrollo, en América Latina especialmente), y también porque la legitimidad de estas instituciones se empezó a poner en entredicho desde mediados de los años 90.

⁵⁴ Esta evolución doctrinal a lo largo del tiempo es detectable, por ejemplo, en los Informes de desarrollo mundial que anualmente publica el BM, y que muy bien pueden considerarse como documentos de la más alta transcendencia en cuanto a consolidación de doctrina.

Episodios en los que el FMI y el BM tuvieron mucho que ver, como la crisis cambiaria de México y el subsecuente “efecto tequila” (1994-95), el dificultoso proceso de privatizaciones en Rusia, o la crisis de más alcance del sudeste asiático (1997-98), pusieron en cuestión muchos de sus planteamientos (Stiglitz, 1998a y b). También desde planteamientos ortodoxos se critican las actuaciones de ambas instituciones, tal como pone de manifiesto el demoleedor *Informe Meltzer*, publicado en 2000.

El que fuera vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial Joseph Stiglitz, en 1998 publica un célebre trabajo donde se ponen en tela de juicio algunos aspectos del “Consenso”. En realidad, la crítica no es muy profunda. El rol central del mercado, la competencia, la apertura y la eficiencia en un sentido neoclásico no es discutido, lo que se critica es la rigidez de algunos supuestos, como la lucha contra la inflación o la negatividad intrínseca de la actuación pública. De hecho, el título ya es bastante significativo: “*More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus*”⁵⁵. Más allá del debate económico, es preciso subrayar que nos hallamos ante el cuestionamiento del ajuste estructural ortodoxo desde dentro.

En este contexto de crisis de legitimidad manifiesta, se explican mejor los reenfoques doctrinales y las reformas en los instrumentos de crédito del FMI y del BM. Así, es pertinente plantearnos si estos cambios de discurso se traducen en cambios en las prácticas, porque como veremos, en la agenda de fondo de estas instituciones y sus satélites figura como objetivo último la consolidación de lo que podemos denominar un “ajuste permanente”.

3.2.1.2 El Banco del Conocimiento

La llegada de James D. Wolfensohn a la presidencia del BM en 1995 trajo consigo significativos cambios de estrategia de la institución. Ya en 1996 presentó un programa de acción que pretendía superar las limitaciones doctrinales y operativas de los enfoques anteriores: “*a broader, more integrated approach to development*” (Wolfensohn, 1996). Además, en este nuevo esquema, se quiere privilegiar la cooperación con otras instituciones internacionales, ONGs y la sociedad civil: “*strengthening and expanding partnerships, both global and local*” (ibid). Las motivaciones de fondo de este giro hay que buscarlas en el alud de críticas que habían cosechado las actuaciones del BM en los últimos años como ya se ha dicho. De modo que la maniobra de Wolfensohn se enmarca en una estrategia general más amplia de recuperación de la legitimidad del BM como productor de doctrina.

El BM pretende a partir de ese momento agrupar bajo su paraguas la producción y distribución de conocimiento sobre desarrollo y políticas de desarrollo, con el objetivo de domeñar disensos. De ese objetivo nace el proyecto del Knowledge Bank, que quiere hacer del BM el referente mundial en cuanto a recursos de conocimiento sobre desarrollo, cons-

55 vid. Stiglitz (1998)

truyendo “*a partnership for creating and sharing knowledge, and making it a major driver of development. Development knowledge is part of the “global commons”: it belongs to everyone, and everyone should benefit from it. But a global partnership is required to cultivate and disseminate it. The Bank Group’s relationships with governments and institutions all over the world and our unique reservoir of development experience across sectors and countries, position us to play a leading role in this new global knowledge partnership (...) we need to become, in effect, the Knowledge Bank*” (ibid).

El BM ha dispuesto una buena cantidad de recursos para alcanzar estos objetivos, 283 millones de dólares entre 1997 y 2002⁵⁶. En particular, se ha priorizado el desarrollo de instrumentos telemáticos, sobre todo Internet. Actualmente el BM publica y difunde 50 boletines electrónicos diferentes, con 90.000 suscriptores. Además, la página web del BM recibe 700.000 visitas al mes.

El nombramiento de Joseph Stiglitz como economista-jefe del BM en febrero de 1997 vino a reforzar la propuesta estratégica de Wolfensohn. Sus posiciones académicas críticas con la ortodoxia dominante del “Consenso de Washington”, lo convertían en un elemento ideal para proveer de sustancia intelectual al cambio propuesto.

3.2.1.3 El Marco Integral de Desarrollo

En octubre de 1998, en una conferencia significativamente titulada “La otra crisis”⁵⁷, Wolfensohn pone sobre la mesa la necesidad de articular un nuevo marco de actuación del Banco Mundial, habida cuenta de los evidentes fracasos previos, abiertamente admitidos.

La propuesta pretendía ampliar el espectro de análisis y de implementación de políticas, que fuera más allá de los estrechos límites de la macroeconomía de la estabilización y del ajuste, y que tomara en consideración variables sociales y políticas: “*development is not about adjustment (...) Development is about putting all the component parts in place together in harmony*” (Wolfensohn, 1998: 11).

Al cabo de unos escasos meses, en enero de 1999, Wolfensohn materializó su propuesta en un “Marco Integral de Desarrollo” (MID, *Comprehensive Development Framework, CDF*), que devino pieza central en el diseño de la política de desarrollo del BM.

El MID se basa en cuatro principios (World Bank, 1999):

- a. una estrategia holística de largo plazo
- b. los países “cliente” deben apropiarse y dirigir las políticas de desarrollo

56 Información extraída de la página web del BM, <http://www.worldbank.org>

57 En el contexto de la crisis del sudeste asiático, “la otra crisis” a que hace alude el discurso de Wolfensohn es la crisis silenciosa de la pobreza.

- c. mayor nivel de partenariado (participación y responsabilización) entre gobiernos, donantes, sociedad civil y el sector privado
- d. estrategia orientada a resultados y no tanto a prácticas

Las diferencias entre el MID y los esquemas previos de los PAE se pueden parcelar en tres aspectos (Owusu, 2003). En primer lugar, a diferencia de los PAE, el MID incorpora parte de las reclamaciones explicitadas por instancias políticas como la OUA y la Comisión Económica para África de NNUU. Así, se asume una visión amplia del desarrollo, tomando en consideración aspectos económicos, pero también sociales, políticos, ambientales y culturales (visión holística). En segundo lugar, el MID pone en el eje del análisis y de las políticas la reducción de la pobreza, a diferencia de los PAE, centrados en el crecimiento y el ajuste macroeconómico. Este punto también acerca los planteamientos del MID a los del PAL y otros documentos de política producidos en África. Finalmente, el MID difiere de los PAE en la cuestión de la propiedad de las políticas de desarrollo, ya que el MID pretende superar el esquema clásico de la condicionalidad. Sobre esta última cuestión volveremos in extenso más adelante.

Como se acaba de mencionar, la lucha contra la pobreza se configura como el eje en torno del cual tienen que girar las políticas. Previamente, los PAE asumían que para reducir la pobreza, es imprescindible el crecimiento económico, de modo que este era el objetivo central de toda la estrategia del gobierno.

Sin dejar de ser cierto que el crecimiento económico es importante para reducir la incidencia de la pobreza, se ha constatado que en ocasiones el crecimiento no basta. La naturaleza multicausal de la pobreza explica que algunos de los elementos explicativos de ésta, no sean estrictamente económicos, sino de otro tipo, como por ejemplo de facilidad de acceso a servicios básicos de salud, o educativos. En este sentido, el enfoque de las necesidades básicas, así como el paradigma del desarrollo humano, construido a partir del enfoque de las capacidades de Sen y difundido a través de los informes del PNUD desde principios de los 90, han jugado un gran papel en esta reconceptualización de la pobreza y de las políticas.

En los PAE, lo que se pretendía era de entrada sentar las bases del crecimiento económico, y la reducción de la pobreza vendría como consecuencia de éste. Ejemplos como los de Ghana, excelente alumno de primera hora en la aplicación de los PAE, y que ciertamente consiguió reanudar el crecimiento económico, reflejan como ello tuvo como consecuencia que se deterioraran las condiciones de vida de amplias capas de la población (Green, 89: 38).

Como explicación del fracaso del ajuste estructural, los grandes donantes, con las instituciones de Bretton Woods al frente, empezaron a plantearse que el diseño institucional y su funcionamiento también forma parte del problema. Durante los años 80, en un contexto de Guerra Fría, la forma política que tomaran los gobiernos africanos no importaba demasiado a la hora de establecer líneas de cooperación económica y financiera, siempre que fueran leales a los

intereses occidentales⁵⁸. Lo importante en los PAE era minimizar el volumen de la intervención pública, reducir el tamaño del Estado, sin cuestionar su legitimidad o su eficiencia administrativa. Se llegaba incluso a cuestionar la deseabilidad de la democracia.

Con el fin de la Guerra Fría y la política de bloques, este discurso cambia notablemente. En el informe del Banco Mundial de 1989 *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, se afirma que uno de los factores explicativos clave de los problemas del desarrollo en África, es la “*crisis of governance*”, la incapacidad de numerosos gobiernos africanos para gestionar sus asuntos eficientemente y con un mínimo de transparencia y participación política. A partir de entonces, la “buena gobernanza” pasa a ser uno de los puntos importantes de la agenda del desarrollo. Lo que fallaba no era el modelo, sino la manera de aplicarlo (Freeman y Lindauer, 1999).

No es casual que este giro doctrinal sea paralelo al fin de la Guerra Fría. Ahora ya no resulta necesario mantener programas de cooperación con gobiernos carentes de legitimidad democrática, ahora la democracia (liberal) ya es exigible en virtud de la desaparición de la amenaza comunista. A pesar de que habitualmente se argumenta que la ola democratizadora en África es de naturaleza interna, la extraversion y la dependencia de los gobiernos africanos de los donantes llevan a pensar que en buena medida en realidad las fuerzas catalizadoras de estos cambios fueron externas.

No falta quien juzga de manera crítica estas nuevas conceptualizaciones de lo político en África, ya que como hemos indicado, pretende en alguna medida desresponsabilizar el “Consenso de Washington” del fracaso del ajuste estructural y de la extensión de la pobreza (Bayart, 1989 y 2000).

La velocidad que han adquirido los cambios en el sistema de cooperación en los últimos años han hecho del MID un concepto muy poco usado. Otros marcos de actuación como los propios Objetivos de Desarrollo del Milenio, o algunos que veremos más adelante como las estrategias de reducción de la pobreza del Banco Mundial (1999) o la *Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda* (2005), han arrinconado el MID. De todos modos el Banco Mundial continúa manteniendo el MID como marco operativo, y periódicamente evalúa los progresos en su implementación (por ejemplo, World Bank, 2005) que va publicando en una página web especialmente dedicada al MID⁵⁹.

En los próximos tres apartados vamos a desarrollar sucintamente dónde se detectan los cambios doctrinales más importantes en el discurso del FMI y el BM.

58 Los seis países que recibieron la parte del león de la ayuda de Estados Unidos a África entre 1962 y 1988, fueron Etiopía, Kenya, Liberia, Somalia, Sudán y Zaire, más caracterizables por sus lazos geopolíticos con Estados Unidos que por su respeto a los derechos humanos más elementales (Abrahamsen, 2000: 28)

59 <http://www.worldbank.org/cdf>

3.2.2 LAS REFORMULACIONES TEÓRICAS

Para acometer el análisis de las reformulaciones teóricas, hemos parcelado el tema en tres apartados: la lucha contra la pobreza; la buena gobernanza y la condicionalidad.

3.2.2.1 La lucha contra la pobreza

En los nuevos instrumentos financieros propuestos para África, la expresión “ajuste estructural” desaparece, cediendo el protagonismo a “lucha contra la pobreza”, o “reducción de la pobreza”.

En la concepción primigenia de los PAE, se partía de la base de que la reducción de la pobreza vendría como consecuencia de la estabilización macroeconómica y del ajuste estructural. Este marco saneado debía permitir la reanudación del crecimiento económico, y al par de ello la reducción de la pobreza.

Este esquema chocó con la realidad, ya que se estaba manejando un concepto restrictivo de la pobreza. Ésta se venía a definir como falta de ingreso monetario, obviando la polidimensionalidad de la pobreza, que abarca ámbitos sociales, culturales y políticos. Efectivamente, en el *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1990 (World Bank, 1990), significativamente subtítulo “Lucha contra la pobreza”, se definía la pobreza como la privación de bienes básicos (educación, salud y nutrición), medida en términos monetarios.

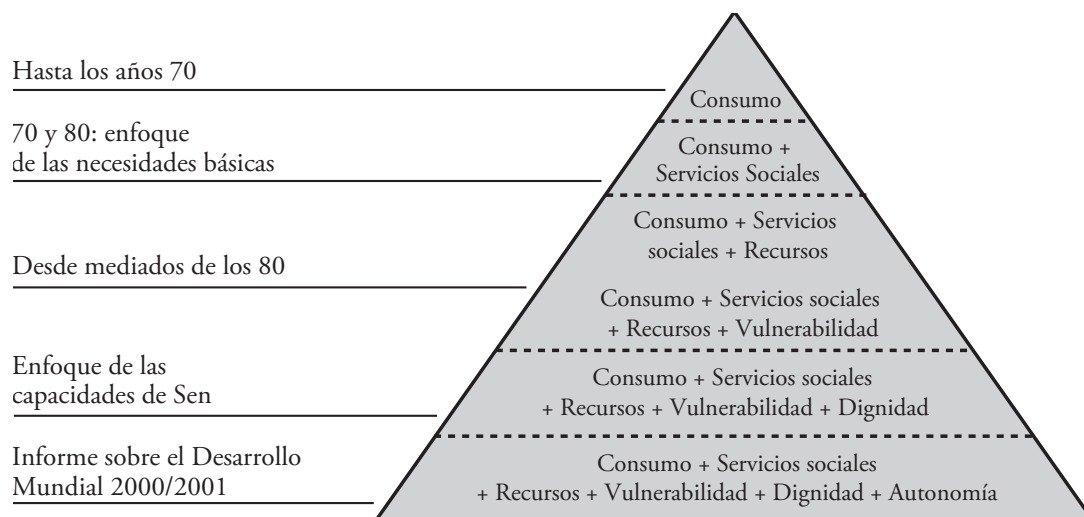
Sin embargo, en la revisión teórica que se hizo al cabo de 10 años, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*, también dedicado a la lucha contra la pobreza, los argumentos desplegados para conceptualizar la pobreza se sofisticaron. Se pasa de una noción de *falta de bienes*, a otra de *ausencia de capacidad de elección*. El discurso del BM transita del enfoque de las necesidades básicas al de las capacidades, cuya referencia es explícita en los informes. El tratamiento de nuevas dimensiones explicativas de la pobreza, como la exclusión o la vulnerabilidad, que venían trabajándose en los informes sobre el desarrollo humano que desde el año 90 publicaba el PNUD, es cooptado por las instituciones de Bretton Woods⁶⁰.

Además de todas estas reconceptualizaciones y de la ampliación del espectro de análisis, en el Informe 2000/2001 se admiten ciertas críticas a la liberalización indiscriminada en algunos ámbitos, en el sentido de que pueden haber perjudicado a los pobres. Por ejemplo, se admite que “*en las primeras iniciativas en favor de la liberalización del comercio como instrumento para reducir la pobreza influyó una interpretación muy limitada de ciertas hipótesis*

60 El primer Informe sobre el Desarrollo Humano publicado por el PNUD en 1990 es un intento de contrarrestar el liderazgo hegemónico del BM en materia de doctrina del desarrollo. En este sentido, no es casualidad que Amartya Sen formara parte desde el primer momento del equipo encargado de preparar el Informe, cuya obra inspira el marco conceptual del desarrollo humano y de la polidimensionalidad de la pobreza.

de la teoría del comercio” (Banco Mundial, 2001: 70). Así, en algunos casos, la liberalización comercial “*puede tener efectos contraproducentes, y no será necesariamente beneficiosa para los pobres* (ibid: 164).

Cuadro 3.2: Evolución de la conceptualización de la pobreza por parte del Banco Mundial



Fuente: elaboración propia a partir de Cling (2002).

La reconceptualización de la pobreza necesariamente supondrá cambios en las políticas de lucha contra ésta. Si bien el objetivo general de erradicar la pobreza se mantiene invariable, los objetivos intermedios se tendrán que redefinir en función de esta nueva reconceptualización de la pobreza. Además y consecuentemente, los instrumentos que se pongan al servicio de estos objetivos intermedios también se tendrán que ver rediseñados.

En el año 90, el Informe del BM proponía tres ejes de políticas: apertura para generar crecimiento intensivo en empleo; un nivel mínimo de servicios sociales para los pobres, particularmente salud y educación básica; y la creación de instrumentos de seguridad destinados a las personas fragilizadas individualmente, como enfermos crónicos o niños desamparados. En el año 2000, los ejes pasan a ser: oportunidades, empoderamiento y seguridad.

Según Mosley (2001), oportunidad y seguridad son asimilables al segundo y tercer eje del esquema del año 90, como se pone de manifiesto en el cuadro 3.3

Cuadro 3.3: Comparación entre el informe sobre el Desarrollo Mundial del BM de 1990 y el de 2000/2001

1990		2000/2001	
Ejes	Políticas	Ejes	Políticas
Actividades trabajo-intensivas	Pequeña industria; promoción del empleo; promoción de la Revolución Verde		
Inversión en capital humano de los pobres	Sanidad básica; educación primaria, sobre todo para mujeres; microfinanzas	Oportunidades	Microfinanzas; redistribución de activos; orientación en favor de los mas pobres del gasto público
Seguridad social	Subsidios alimentarios; fondos sociales; medidas de apoyo micro a nivel comunitario	Seguridad	Protección social selectiva; prevención de conflictos; prevención de crisis financieras; derechos de propiedad
		Empoderamiento	Democratización; descentralización; capital social

Fuente: elaboración propia a partir de Mosley (2001)

a. Oportunidades, empoderamiento y seguridad

Según la interpretación del BM del enfoque de las oportunidades, para favorecer a los pobres, reformas liberalizadoras a nivel micro deben complementar las reformas macro. En suma, los mercados deben funcionar en favor de los pobres: *“se necesita un entorno económico y propicio favorable a la inversión privada y a la innovación tecnológica, pero también un clima de estabilidad política y social que respalde la inversión pública y privada (...) los mercados son una pieza clave en la vida de los pobres”* (Banco Mundial, 2001: 38)

En caso de que el mercado falle, y el estado no alcance a solventar ese fallo, son los pobres quienes deben hacerlo: *“en cuanto a la prestación de servicios locales, la participación de las personas y las comunidades pobres puede contribuir notablemente a su eficacia”* (ibid: 38 y 39), plasmándose así la lógica de la participación.

Por otra parte, entra plenamente en escena el concepto de empoderamiento, fuertemente relacionado con el anterior, y cuya operatividad implica dar voz a los pobres, a través de la participación política. Así, de manera novedosa, la democratización se configura como un objetivo de política que favorece a los pobres.

A otro nivel, la administración y las instituciones deben trabajar en favor de los pobres según este enfoque. Por lo tanto, las múltiples trabas burocráticas existentes o la corrupción en el primer nivel de la administración deben erradicarse para liberar la capacidad emprendedora de los pobres: “*por empoderamiento se entiende el aumento de la capacidad de los pobres de influir en las instituciones estatales que influyen en su vida, reforzando su participación en los procesos políticos y en las decisiones locales. Significa también eliminar los obstáculos –políticos, jurídicos y sociales– que perjudican a determinados grupos y aumentar los activos de los pobres para que puedan intervenir activamente en los mercados* (ibid: 39).

El último de los ejes a analizar, la seguridad, es el más conflictivo. De entrada, el propio término “seguridad” parece confrontado con el libre mercado. Sin embargo, la lógica subyacente consiste en reforzar la seguridad de las personas, para así poder asumir riesgos en el mercado: “*la ayuda encaminada a incrementar los activos –humanos, naturales, físicos, financieros y sociales– de los pobres puede ayudarles a resolver los riesgos con que se enfrentan. Y el respaldo a las instituciones que ayudan a los pobres a superar los riesgos puede permitirles emprender actividades más arriesgadas pero más rentables, y de esa manera salir de la pobreza*” (ibid: 39 y 40)

Un ejemplo de cómo el BM vincula la lógica de la liberalización con la seguridad, es cuando argumenta que la liberalización financiera proporciona seguridad a los pobres, en la medida en que éstos tienen más facilidades para mantener ahorro en forma de divisas. Sin embargo, también hemos podido observar en los últimos años como precisamente la liberalización financiera ha provocado crisis que han empeorado las condiciones de vida de los pobres, como en el sudeste asiático o en Argentina.

Según Cammack, la lógica oculta tras las “instituciones de gestión del riesgo”, consiste en un intento de encerrar los pobres en una exposición permanente a los riesgos de la dependencia de los mercados (Cammack, 2003).

b. El crecimiento en favor de los pobres

Uno de los debates que se abordan en el Informe 2000/2001 es el estilo de crecimiento deseable para reducir la pobreza. En este sentido, y a pesar de los viejos debates acerca de la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdad, se continúa privilegiando como objetivo intermedio en la lucha contra la pobreza el crecimiento por encima de la redistribución. Tomando como referencia el ya célebre trabajo de Dollar y Kraay (2000)⁶¹, con el inequívoco título *Growth is good for the poor*, el Informe 2000/2001 insiste en que el crecimiento acompañado de “buenas políticas” tiene un impacto positivo en los pobres. Es lo que se denomina *crecimiento en favor de los pobres* (*pro-poor growth*). El epíteto “buenas” se identifica con estabilidad monetaria, apertura al comercio

61 En Cling et alii (2003), se hace un repaso a la literatura empírica que relaciona crecimiento, desigualdad y pobreza, con especial atención al trabajo de Dollar y Kraay.

internacional y un tamaño del sector público “razonable”. El trabajo de Dollar y Kraay ha tenido gran impacto, y en buena medida es responsable de que las políticas de redistribución pasen a un segundo plano, privilegiándose así un enfoque de políticas en el que lo importante es el crecimiento en un marco institucional liberalizante, de “buenas políticas”.

Es interesante ir un poco más allá en esta cuestión, habida cuenta de su relevancia. Siguiendo a Klasen (2003), la relación entre crecimiento y pobreza puede analizarse de dos modos. Por un lado a nivel global, observando las interrelaciones entre el crecimiento –definido como aumento del PIB–, y el impacto sobre los niveles de pobreza generales. Y por otra parte, restringiendo el análisis a la composición sectorial, territorial y funcional del crecimiento, y su impacto sobre la pobreza. Tanto si optamos por una posibilidad como la otra, el análisis que se ofrece en el Informe 2000/2001 es superficial, ya que a pesar de la novedad doctrinal que supone la caracterización polimórfica de la pobreza, el Informe se limita a analizar sucintamente la relación entre crecimiento y pobreza monetaria a partir de un enfoque diacrónico para una muestra de países periféricos. En este escenario, el crecimiento es considerado beneficioso (*pro-poor*), cuando aparece una elasticidad elevada entre crecimiento y reducción de la pobreza monetaria⁶².

Por otra parte, y según apunta Cling (2002: 38), los resultados no son del todo convincentes. Se afirma por un lado que, en media, el crecimiento beneficia en las mismas proporciones a los diferentes quintiles, no deforma pues la distribución. Pero por otra parte, un punto marginal de crecimiento del consumo per cápita reduce en un 2% la población que vive en una situación de extrema pobreza. Si aceptamos ambas afirmaciones, la distribución del ingreso es tal que una gran proporción de las personas pobres se encuentran justo debajo del umbral de pobreza de 1\$ por día y habitante, supuesto difícilmente asumible⁶³.

El segundo de los enfoques propuestos por Klasen para analizar el vínculo entre crecimiento y pobreza, hace referencia a la distribución sectorial del crecimiento. Es obvio que para que un episodio de crecimiento sea “pro-poor”, debe concentrarse en los sectores en los que los pobres estén presentes y se usen los factores productivos que poseen. En África, la mayor parte de los pobres dependen de la agricultura, y su factor de producción abundante es la fuerza de trabajo, y a veces la tierra. A partir de aquí, y siguiendo a Klasen: *“it is clear that pro-poor growth that directly reduces poverty must be in sectors where the poor are and use the factors of production they possess. The vast majority of the poor are in rural areas, a majority depend directly or indirectly*

62 En el trabajo, se especifica que si la elasticidad del ingreso medio del quintil más pobre en relación con el ingreso medio global es superior a 2, entonces el crecimiento es considerado fuertemente “pro-poor”. Si la elasticidad se sitúa entre 0 y 1 el crecimiento es desigualitario.

63 En otro Informe (Banco Mundial, 2001), se afirma en base a estas elasticidades, aunque esta vez tomando un umbral de 2\$ por día y persona, que una liberalización comercial multilateral a nivel mundial permitiría reducir en 300 millones el número de pobres en 2015.

on agriculture for their livelihood, and the factor of production the poor possess and use most is labor, sometimes land, and even more rarely human capital. Thus pro-poor growth must be focused on rural areas, improve incomes and productivity in agriculture, and must make intensive use of labor" (Klasen, 2003:8). La consideración de la distribución territorial del crecimiento también juega un importante papel en países como Sudáfrica -donde en los antiguos *homelands* se localizan profundas bolsas de pobreza-, o los del Sahel -donde la pobreza se concentra en el Norte, en las regiones desérticas-. A pesar de estas trascendentales consideraciones, el BM pasa de puntillas sobre la cuestión sectorial, sin ofrecer conclusiones definitivas.

En suma, ante la evidencia de la existencia en África de numerosos episodios de crecimiento con empeoramiento de la distribución (Round, 2007) y, por lo tanto, de mayores dificultades para enfrentar el reto de la pobreza, el examen del BM de esta cuestión es ambiguo. La recomendación de concentrar los esfuerzos en promover el crecimiento en un marco de "buenas políticas", implícitamente deja las políticas redistributivas en segundo plano.

c. El conflicto crecimiento-equidad

El Informe 2000/2001 soslaya la posibilidad de conflictos políticos originados por la existencia de crecimiento sin equidad. Así, el esquema resultante es de algún modo idealizado, con el inconveniente de ser además poco operativo para los que deben implementar este esquema sobre el terreno.

Las opciones que deben tomar las políticas a favor de un estilo de crecimiento u otro tienen impactos diferentes sobre los diferentes grupos sociales. De hecho, la base de muchos trabajos de la Economía Política clásica reside en el análisis de la producción y del reparto del excedente, por definición conflictiva.

Estas necesidades de elección no aparecen prácticamente en el Informe, como tampoco se mencionan los potenciales conflictos entre clases o grupos. Implícitamente el Informe viene a decir que la desigualdad en la distribución de los activos y los ingresos influye en la pobreza porque frena el crecimiento, no porque oponga los intereses de grupos sociales diferentes.

En este sentido, es sintomático que el Informe soslaye la fiscalidad como instrumento de lucha contra la pobreza. Cabe pensar que debido a su carácter potencialmente conflictivo. De hecho, los instrumentos privilegiados para aumentar el ingreso fiscal en África por el FMI y el BM, en el marco de los PAE, son la imposición indirecta y la ampliación de la base fiscal.

A pesar del reconocimiento de la necesidad de reducir las desigualdades, la estrategia que se propone se basa en el criterio de Pareto, eliminando así cualquier atisbo de conflictividad. Por ejemplo, un programa de reasignación de activos basado en el mercado, como pudiera ser el caso de una reforma agraria en la que los campesinos sin tierra tengan acceso a créditos para comprarla, se contempla como una opción plausible frente al reparto de tierras, a pesar de ser ésta la experiencia positiva del sudeste asiático: *"el acceso a la tierra es un poderoso instrumento para reducir la pobreza. La mayor disponibilidad de tierras, conjuntamente con el acceso a activos*

tales como servicios de crédito e infraestructura, puede aumentar la productividad de los activos y el trabajo de los pobres. Por lo tanto, la liberalización de los mercados inmobiliarios puede rendir grandes beneficios” (Banco Mundial, 2001: 67)

La delimitación y el aseguramiento de los derechos de propiedad sobre las tierras agrícolas es una prioridad. El acceso a la tierra para los pobres se debe articular a través de mecanismos de mercado. Así, se preconiza una reforma agraria negociada, donde los grandes propietarios tengan incentivos para vender voluntariamente sus tierras a los campesinos pobres, al estilo de Corea o Taiwan.

Fijémonos de nuevo en otro ejemplo de cómo el Informe evita los debates potencialmente conflictivos: *“es raro que una reforma agraria impuesta en un país donde el reparto de tierras es fundamentalmente desequilibrado, disfrute de un apoyo político suficiente para arrojar buenos resultados, por muy justificada que esté en abstracto, por razones de equidad y de eficacia”* (Banco Mundial, 2001: 93 y 94)

3.2.2.2 La buena gobernanza

El segundo de los elementos a considerar en esta revisión doctrinal de las instituciones de Bretton Woods, concierne a los aspectos político-institucionales del desarrollo. En la década de los 80 y parte de la siguiente, se insistía en la minimización de la acción del Estado en la economía, soslayando su posible aportación a los procesos de desarrollo. Sin embargo, en los últimos años estamos asistiendo a una recuperación del papel del Estado, aunque con un espectro de actuación restringido a la provisión de servicios básicos para los más pobres, y de proporcionar un marco legislativo regulador coherente con el liberalismo económico.

En una primera aproximación, por parte del BM a finales de los 80, se identifica *buena gobernanza* (*good governance*) con la gestión eficiente de la administración pública, con pocas referencias a la forma política del gobierno. Con el fin de la Guerra Fría, las exigencias de formas de gobierno democráticas se extendieron por África⁶⁴. De modo que el concepto de democracia se empezó a incorporar al de buena gobernanza⁶⁵.

En *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, publicado por el BM en 1989, se ponen las bases de la concepción del buena gobernanza por parte de las instituciones de Bretton

64 En África se materializan las últimas transiciones de lo que Huntington ha venido a denominar la “tercera ola democratizadora”. Dicha ola se inicia en el 74 con la Revolución de los Claveles portuguesa, extendiéndose desde el Sur de Europa hasta Sudamérica a fines de los 70 e inicios de los 80. Desde mediados de los 80 hallamos la ola en Asia, acompañando posteriormente la transición al capitalismo del Este de Europa y Rusia. Finalmente la ola llegó a África en los 90. Podemos poner como fecha de inicio febrero de 1990, cuando Nelson Mandela es liberado y se legaliza el Congreso Nacional Africano (Huntington, 1991).

65 Durante la década de los 90, en África se suceden los gobiernos que convocan elecciones multipartidistas y más o menos transparentes, más fruto de la presión exterior que de la atención a las demandas internas. No es por ello extraño ver como por ejemplo en Mauritania, Togo, Gabón o Malí, continúan en el poder tras elecciones democráticas presidentes y grupos afines que había en dictadura.

Woods. La cuestión tiene su importancia en la medida en que el concepto de desarrollo del BM ahora se verá ampliado. Tras el profundo ataque al estado contenido en los PAE, el BM viene a incorporar la dimensión institucional al proceso de desarrollo. En este nuevo enfoque, cabe exigir al estado eficiencia, transparencia y participación democrática en la gestión de los asuntos públicos.

A pesar de ello, en la concepción del BM el estado no debe intervenir en la economía como actor, sino como árbitro. En el citado informe, se argumenta que los modelos de desarrollo basados en el liderazgo del estado han demostrado su inoperancia.

En lo que se refiere a los PAE de los años 80, las disfunciones que se hayan podido observar en su implementación, se explican en base a la excesiva e ineficiente intervención pública. Una vez recogida esta experiencia, el BM admite que no se trata de apartar, atacar y debilitar el estado, sino de ponerlo en su sitio. Si en los 80 se trataba de “*to get prices right*”, en los 90 debemos añadir “*to get institutions right*”.

Esta conceptualización de la buena gobernanza es funcional a los intereses de las instituciones de Bretton Woods. En primer lugar, se viene a decir que el modelo es válido, y en segundo lugar se deslegitima el desarrollo liderado por el estado, ya que éste es una imposición exterior distorsionadora de las dinámicas económicas propias.

En este punto, el argumento se estira hasta identificar el capitalismo como parte integral de la cultura propia africana, en contraposición con el capitalismo de estado o simplemente con las estrategias de desarrollo lideradas por el estado: “*entrepreneurship has a long history in Sub-Saharan Africa. In parts of the continent long-distance trade on caravan routes back to the 11th century*” (World Bank, 1989: 136).

En otro orden de cosas, la agenda de la buena gobernanza se compromete con la democratización. El ejercicio retórico de poner en el mismo saco desestatización y democratización, viene a identificar liberalismo económico con democracia. Ambos conceptos se presentan como dos caras de la misma moneda. Estar a favor de las libertades políticas quiere decir necesariamente estar a favor de la libertad de mercado y consecuentemente del ajuste estructural (Abrahamsen, 2000: 52). Ello supone constreñir el concepto de democracia, ya que según este enfoque, sólo son válidos los modelos de democracia compatibles con el libre mercado.

La agenda de la buena gobernanza supone también que, a través de la democratización y la desestatalización, la sociedad civil tendrá un papel clave en los procesos de desarrollo: se liberará a ésta de las servidumbres impuestas por el estado. Una primera cuestión que cabe plantearse es la definición de “sociedad civil”, y más cuando se observa el uso indiscriminado del concepto en múltiples contextos.

A pesar de estas imprecisiones, se puede advertir que se define “sociedad civil” por negación, es decir, “lo que no es estado”. Así bajo esta denominación se esconde una amalgama de ONG, agrupaciones religiosas, patronales, sindicatos, asociaciones étnico-culturales, cooperativas de mujeres, clubes deportivos, asociaciones profesionales, etc.

En África no es posible trazar una línea de separación nítida entre estado y sociedad civil. Los vínculos familiares, gremiales, étnicos y de otros tipos enlazan constantemente la administración pública y los cargos políticos con la “sociedad civil”. El estado no se ha emancipado de la sociedad, las interrelaciones son múltiples y a todos los niveles, tanto en la “alta política” como en la “baja” (Chabal y Daloz, 2001).

En el caso concreto de las ONG, su reciente proliferación por todo el continente no cabe atribuirlo a un incremento de la conciencia social, o a un rearme democrático de la sociedad, sino más bien a las dificultades de provisión de servicios sociales por parte del estado, ya sea como consecuencia de los PAE o por dejación de funciones. Las élites africanas, tanto a nivel local como nacional, crean sus ONG para captar recursos, esta vez fuera del estado⁶⁶.

Por último, observemos que más sociedad civil no tiene porque significar más democracia. Nada nos indica que esta “sociedad civil” sea representativa, o esté conformada por asociaciones que funcionen democráticamente⁶⁷. Así, *“the good governance discourse representation of civil society as inherently democratic is too romantic and optimistic”* (Abrahamsen, 2000: 55)

En suma, el discurso de la buena gobernanza viene a legitimar la pérdida de peso del estado en la conducción de las estrategias de desarrollo, a pesar de algunas inconsistencias puestas de manifiesto, como el vínculo entre democracia y ajuste estructural, o la imprecisión con la que se define la “sociedad civil”.

3.2.2.3 Condicionalidad vs. apropiación

Otro de los cambios doctrinales importantes que se detectan en los últimos años hace referencia a la condicionalidad. La multitud de condiciones con que han afluído los recursos de las instituciones objeto de análisis desde el inicio de los PAE, han llevado a cuestionar la “propiedad” de las políticas y de las estrategias de desarrollo desplegadas por los gobiernos de los países en desarrollo. Así, últimamente se maneja el concepto de “apropiación” de las políticas (*“ownership”*), frente al de “condicionalidad”.

Todo ello viene a reflejar un cambio sustancial en el enfoque de las relaciones entre las instituciones multilaterales de cooperación y los gobiernos de los países. En algunos de los años más duros de la implementación de los PAE, no era raro ver gobiernos africanos despojados de autoridad para dirigir las políticas económicas en nombre de la condicionalidad de los préstamos.

El empeño que podía poner en la aplicación de las reformas exigidas por el FMI y el BM una administración cuestionada, no podía caracterizarse por el entusiasmo, y ello sin duda influyó en el pobre desempeño de estas economías.

66 A título de anécdota, explicaremos que un estudiante senegalés le dijo una vez al autor: “tinc un cosí que té una ONG”.

67 El autor pudo observar en Mauritania como, sistemáticamente, las asociaciones de agricultores representan los intereses de los propietarios, no de los trabajadores. Aun cuando eran los trabajadores el grupo objetivo -por ser los más pobres- de los proyectos de cooperación de los que estas asociaciones se beneficiaban.

Los países africanos sometidos a los PAE los percibían como imposiciones ajenas. Todo ello condujo a una deslegitimación todavía más pronunciada del Estado africano. Éste, ya de por sí a menudo falto de legitimidad interna y en muchos casos tutelado externamente por las antiguas potencias coloniales, se vio enfrentado a un episodio de profundización de la falta de legitimidad externa.

La condicionalidad vino a reformularse en el MID, si bien tímidamente. De hecho, y como veremos, el concepto de apropiación (*ownership*) que se propone en él no implica necesariamente menor condicionalidad en la determinación de la elegibilidad de los flujos financieros de ayuda.

La evidencia ha demostrado que condicionar la ayuda al cambio de políticas (*policy-change conditionality*), esquema típico de los PAE, no ha funcionado. Lo que se propone ahora en el MID, es condicionar la ayuda financiera a las políticas que en ese momento esté implementando el gobierno cliente (*policy-level conditionality*). La *rationale* de este argumento se basa en los resultados de investigaciones que concluyen que la ayuda es más efectiva en países con “buenas políticas” (Burnside y Dollar, 1997; Banco Mundial, 2001). En definitiva, se instala un principio de selectividad, según el cual, la ayuda fluirá a aquellos países con “buenas políticas”.

El problema surge en la definición de “buenas políticas”. El margen de discrecionalidad a la hora de discernir lo que son “buenas” y “malas” políticas, deja en el aire la reorientación de la condicionalidad. Además, surge la dificultad de categorizar la totalidad de las políticas de un país como “buenas” o “malas”. De hecho, la doble personalidad del BM, banco y agencia de desarrollo a la vez, dificulta la relajación del criterio de condicionalidad (Hopkins *et al.*, 2000).

En otro orden de cosas, y tal como indica Owusu, que la asignación de la ayuda dependa de las “buenas políticas”, puede entrar en conflicto con el objetivo general del MID de reducción de la pobreza. Las “malas políticas” suelen localizarse en los países precisamente más pobres, los más necesitados de ayuda en definitiva (2003: 1661).

El propio FMI admite que los rigores de la condicionalidad se han acentuado en las dos últimas décadas (FMI, 2001). En África, la drástica caída de los flujos financieros privados durante la década de los 80, convirtió los créditos procedentes de la financiación pública (ya fuera multilateral o bilateral) en vitales. De modo que la posición de los gobiernos africanos a la hora de negociar las condiciones de dichos créditos era de franca debilidad. Esta tendencia se agudizó en la década de los noventa, extendiéndose la condicionalidad “*hacia esferas fuera del propósito básico del FMI*” (FMI, 2001:102).

Michel Norro cita el ejemplo del Ministro de Finanzas de Senegal Mamadou Touré quien una vez, durante los años 80, se encontró con que el documento-marco adjunto al préstamo del BM que se estaba negociando, contaba con 50 páginas, de las cuales solamente 5 se referían a la realidad de la economía senegalesa, siendo las restantes dedicadas a detallar las condiciones bajo las cuales se concedía el préstamo (1998: 255). Si bien es cierto, como subraya Norro, que una parte importante de los pliegos de condiciones se refieren a medidas cualitativas, o a medidas de

política ya emprendidas por los gobiernos, el constreñimiento que supone tal nivel de exigencia estrangula las iniciativas de políticas de desarrollo propias.

En las publicaciones del FMI también se reconocen los efectos negativos de tal rigor, llegándose a plantear que una “condicionalidad francamente intrusiva (...) podría dificultar la identificación de los países con los programas” (FMI, 2001:102). En este punto, el subdirector del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI, Masood Ahmed, apunta que “la condicionalidad es menos importante para los resultados que la identificación y el compromiso de los gobiernos con los programas” (FMI, 2001:104). Ciertamente, en el año 2000, en cuanto asumió su cargo el Director Gerente del FMI, Horst Köhler, hizo de la redefinición de la condicionalidad uno de los puntos esenciales de su gestión. Ello nos da buena muestra de la importancia estratégica de la cuestión.

A pesar de las evidencias y de un compromiso general de disminución de la condicionalidad, queda mucho por avanzar. Efectivamente, en una reunión del Directorio del FMI -órgano que agrupa a sus directores ejecutivos- se acordó que siguiera habiendo una "condicionalidad asociada a las medidas vitales para los objetivos del programa". Y si bien luego se añade que "se aplicará un criterio mucho menos estricto a la condicionalidad en lo que respecta a otras medidas de política que pueden ser relevantes y útiles pero no vitales" (FMI, 2001:102), el criterio de decisión sobre qué medidas son "vitales" y qué medidas no lo son es discrecional, lo que permite cuestionarse acerca de la dirección de estas medidas. Report of the International Conference on Financing for Development

Desde otro punto de vista, Killick argumenta que la evolución de las economías africanas en los últimos 20 años, no puede explicarse en base a la acción de los PAE, apoyándose para ello en una panorámica de trabajos empíricos que muestran correlaciones negativas entre ajuste y desempeño (Killick, 1996). Killick no pone el acento en el diseño de políticas asociado a los PAE, sino en su implementación. Para él, el principal obstáculo político que explica el fracaso de los PAE es su exceso de condicionalidad. Como caso extremo, cita Killick un informe no publicado del BM acerca de Uganda, cuyo gobierno recibió un préstamo (trianual, entre 1991 y 1994), condicionado a la adopción de 86 medidas específicas de política, 79 de las cuales a implementar el primer año.

La imposición de condiciones a las políticas asociadas a los PAE, sin duda cambia la percepción del gobierno de la “propiedad” de sus políticas. Y es precisamente la “propiedad” de éstas (ownership), lo que al parecer de Killick: “*may well be the most important determinant of programme success*” (1996: 218). Si bien las discrepancias con Killick se situarían en el diseño de las políticas, los argumentos que despliega para explicar los pobres resultados de los PAE africanos, arguyendo que son consecuencia del exceso de condicionalidad, refuerzan el concepto de “*tutela*” de Norro (1998: 255). Aunque consideramos que es en el diseño de las políticas donde se halla la clave del éxito o fracaso del ajuste, la fuerte condicionalidad impuesta a los países en el marco de los planes de ajuste estructural, contribuye de manera decisiva a explicar el fracaso de éstos.

El exceso de condicionalidades ya se pone de manifiesto en la puesta en marcha del proceso de asistencia a un país por parte del FMI. El esquema habitual vigente consiste en que el gobierno solicitante somete a la consideración del FMI una “Carta de intenciones” (*“Letter of Intent”*). En dicho documento se pone de manifiesto la estrategia de política económica que se seguirá para cumplir con los objetivos del programa por el que se pide financiación. A pesar de la pretensión de que la “Carta de intenciones” sea propiedad del país, invariablemente el borrador se redactaba en Washington, de modo y manera que al gobierno prestatario sólo le quedaba la opción de discutir variaciones sobre el texto.

En los nuevos instrumentos financieros desplegados tanto por el BM como por el FMI, pretenden limitar la condicionalidad, y profundizar la apropiación de estrategias y políticas por parte de los gobiernos africanos. En este punto se hace necesario notar que, a pesar de estos compromisos, es legítimo albergar dudas acerca de la posibilidad de “apropiación” teniendo en cuenta un aspecto de las dinámicas político-institucionales de la realidad africana: la adaptación de los discursos políticos africanos a los intereses occidentales.

Las élites africanas sistemáticamente han adaptado sus instituciones y su lenguaje a las instituciones occidentales, y a los discursos que las acompañan. En particular, en lo que se refiere al campo de la cooperación al desarrollo, las prácticas siguen este patrón. Las élites, ya sea a través del Estado, o más recientemente también a través de las ONG, en sus discursos acerca de la idea de desarrollo, utilizan el mismo lenguaje que sus homólogos occidentales. En realidad, lo que hacen es aprender el lenguaje de aquel que les da legitimidad externa. O dicho más crudamente, hablan el idioma del financiador.

3.2.2.4 Las limitaciones de la conceptualización de la pobreza en este nuevo marco

Como hemos visto, la principal característica de la nueva agenda del Banco Mundial y el FMI es el énfasis que se pone en la reducción de la pobreza. En el contexto africano, desde finales de los ochenta ha habido una tendencia a presentar la realidad socioeconómica africana como caracterizada sobre todo por la pobreza generalizada. Tanto desde instituciones oficiales, como desde ONG, pasando incluso por el cine, el periodismo y la literatura escrita en occidente, nos han presentado una imagen miserabilizada del continente africano. En general, el debate tiende a centrarse en el número absoluto de pobres, o en el porcentaje de personas que viven por debajo de la línea de pobreza internacional, fijada por el Banco Mundial en un dólar (\$ PPA) diario⁶⁸. Se suele presentar al “pobre” africano ahistóricamente descontextualizado de la estructura socioeconómica en que se desenvuelve, soslayando dos

68 El indicador más utilizado es este, la denominada incidencia de la pobreza absoluta. Otros indicadores son la profundidad de la pobreza, que indica la distancia del consumo medio de los pobres de la línea de la pobreza; y la severidad de la pobreza, que indica la desigualdad dentro del grupo de los pobres.

elementos clave: la relación de la pobreza con el empleo (Oya, 2007: 86), y la relación de la pobreza con la desigualdad.

Esta imagen del África depauperada no era la habitual en los estudios de desarrollo hasta hace bien poco. Se hablaba de un continente “atrasado”, donde predominaba la “ruralidad”. El concepto de “pobreza absoluta generalizada” no solía aparecer, entre otras cosas por la ausencia de una definición precisa en un contexto de privación generalizada, y también por cierta imagen de una Arcadia rural feliz con recursos agrícolas suficientes, sin grandes diferencias sociales, y donde las redes familiares y sociales ejercían la ayuda mutua (Oya, 2006).

Sin embargo, a partir del ajuste estructural a principios de los años 80, la realidad de la extensión de la pobreza a muchos niveles a lo largo y ancho de África, cambió las percepciones (Cornia et al., 1987) y, como hemos visto más arriba, el Banco Mundial empezó una operación de recuperación de su legitimidad, y también de la legitimidad de sus enfoques del desarrollo. La preocupación del Banco Mundial por la pobreza en África deja de lado temas que afectarían el núcleo de sus políticas, como la desigualdad, la generación de empleo, y el vínculo entre reformas macroeconómicas y pobreza. A través del programa *Social Dimensions of Adjustment*, que discurrió entre 1987 y 1992, el Banco Mundial comenzó un vasto y elaborado proceso de generación de datos sobre la pobreza a través de encuestas (World Bank, 1993), hasta entonces sólo parcialmente existentes.

Cuando analiza la pobreza, el Banco Mundial suele partir de un supuesto implícito consistente en considerar la pobreza un fenómeno residual (Oya, 2006). Es decir, los pobres son aquellos que no han podido integrarse a los circuitos “normalizados” de creación de riqueza, sin tener en cuenta la dimensión estructural de la pobreza en un contexto crecientemente capitalista, o la funcionalidad que la pobreza puede tener en sociedades de clase.

Otra de las limitaciones de este enfoque es la insistencia en utilizar el indicador de pobreza absoluta, lo que sugiere, en términos de políticas, que cualquier política que reduzca la incidencia de la pobreza absoluta es válida. Además, se suelen presentar agregadamente los logros en reducción de la pobreza, sin detallar mucho la dinámica de la pobreza, qué es lo que ha hecho a la gente salir de la pobreza y al revés, qué es lo que ha hecho a la gente entrar en ella.

Esta conceptualización de la pobreza ha tenido mucho éxito en el conjunto del sistema de cooperación, y ciertamente conduce a una aparente despolitización de la ayuda y de las políticas de desarrollo, que está generando grandes consensos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3.3 OTROS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Para poder tener una visión completa de los cambios acaecidos en el sistema de cooperación, hay que analizar no sólo el discurso del Banco Mundial, sino también en otros foros internacionales. En particular, en este punto vamos a analizar en primer lugar los resultados de la *Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo*, organizada por Naciones Unidas y que tuvo lugar en la ciudad mexicana de Monterrey en marzo de 2002, y que produjo el conocido como “*Consenso de Monterrey*”. Seguidamente, vamos a ver qué cambios se propusieron en la *Foro de Alto Nivel de París*, que tuvo lugar a principios de 2005, reunió a todos los grandes actores del sistema de cooperación, y que se centró en cuestiones técnicas sobre cómo vehicular la ayuda al desarrollo, suponiendo la culminación de otros foros anteriores (particularmente Roma en 2003). De ahí nació lo que se conoce como “*Agenda de París*”. El último de los elementos que veremos en este punto son los *Enfoques Basados de Programas*, una modalidad de gestión de la ayuda crecientemente utilizada, que pretende tener en cuenta el proceso de apropiación de los países receptores de ayuda.

3.3.1 EL CONSENSO DE MONTERREY

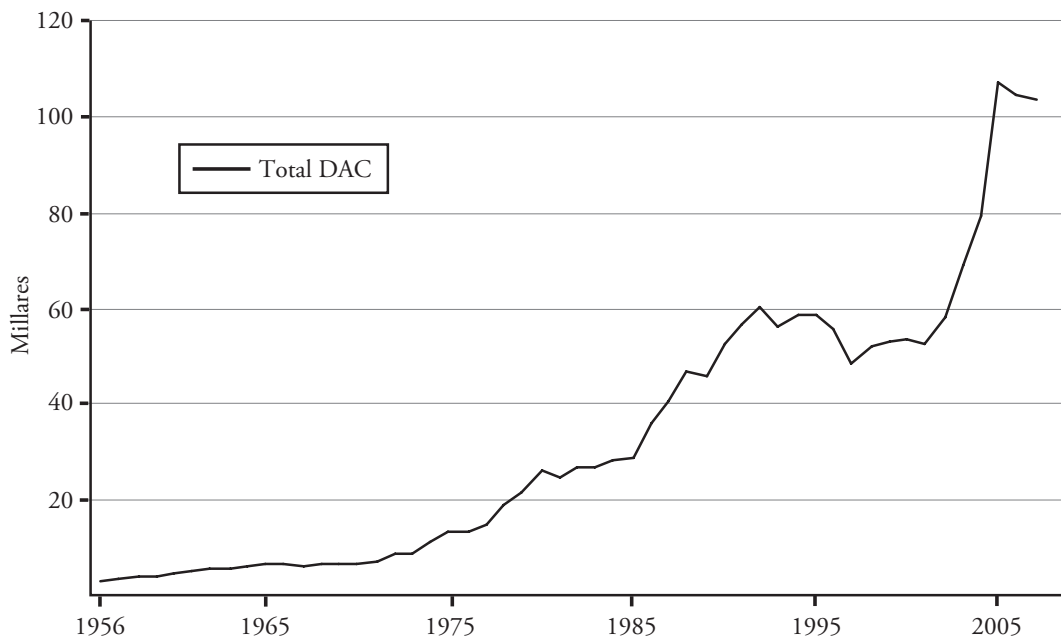
Como ya hemos visto más arriba, con el fin de la Guerra Fría y la generalización de cierto pesimismo respecto a la eficacia de la ayuda, los volúmenes de ésta empezaron a declinar notablemente en la segunda mitad de los años 90 (ver Gráfico 3.2). Ante esta situación, Naciones Unidas decidió poner en marcha un grupo de trabajo sobre financiación del desarrollo ya a mediados de 1997, y que más adelante fue liderado por Ernesto Zedillo cuando éste salió de la presidencia de México, en el año 2000. El primer informe se elevó a la Secretaría General en junio de 2001, en el que se hacía una primera estimación del monto necesario adicional de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cifrada en 50.000 M\$, lo que significaba doblar el nivel de AOD en aquel momento (Zedillo, 2001: 20). El trabajo del panel culminó con la celebración entre el 18 y el 22 de marzo de 2002, de una cumbre de alto nivel en la ciudad mexicana de Monterrey, que adoptó el nombre oficial de *Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo*.

En esta conferencia se aprobó un documento que contenía lo que explícitamente se denominó el Consenso de Monterrey (UN, 2002:1), y que básicamente contenía provisiones acerca del volumen de AOD, y cómo la AOD debía ser vehiculada, además de algunos puntos de discusión sobre cómo hacer que los mercados internacionales funcionen en favor de los países en desarrollo.

El principal motivo que llevó a Naciones Unidas a movilizarse para conseguir un mayor volumen de financiación para las políticas de los países en desarrollo, así como cambios en el marco en el que se canaliza la AOD, se explica por el fenómeno denominado “fatiga de la ayuda”, caracterizado por un descenso en los volúmenes de AOD (ver gráfico 3.2), y que se explica en base a tres elementos:

- a. El fin de la guerra fría, que supone que una de las motivaciones de la AOD, las estrategias geopolíticas propias del enfrentamiento Este-Oeste desaparecen.
- b. El ajuste fiscal que se da en Europa en el marco del Tratado de Maastricht, con motivo de la introducción de la moneda única.
- c. Un sentimiento generalizado de frustración por los escasos resultados conseguidos por las políticas de cooperación al desarrollo a pesar de los enormes medios dedicados a éstas.

Gráfico 3.1: Evolución de la AOD neta de los países del CAD (1956-2007) (miles de millones de \$)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CAD (OCDE), <http://www.oecd.org/dac/stats/dac/reftables>

El contenido del Consenso de Monterrey conforma un paquete de análisis de los problemas de financiación de los países en desarrollo que no solamente alcanza a la ayuda oficial, sino que ésta queda ubicada en un marco general que podemos parcelar en seis aspectos según se desprende del documento oficial (UN, 2002):

- a. Movilización de recursos financieros domésticos para el desarrollo.
- b. Movilización de recursos privados internacionales para el desarrollo, en particular Inversión Extranjera Directa⁶⁹.
- c. El comercio internacional como motor del desarrollo.
- d. Incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo.
- e. Deuda externa
- f. Las cuestiones sistémicas: reforzamiento de la consistencia y coherencia de los sistemas internacionales monetario, financiero y comercial a favor del desarrollo.

En el capítulo de la ayuda al desarrollo, el Consenso de Monterrey recoge algunas de las discusiones que en los años precedentes se estaban dando acerca del sistema de cooperación, y que se concretan en algunas demandas sobre la dirección de las políticas de cooperación por parte de la comunidad internacional y los donantes en particular (UN, 2002: 9-11):

- a. que haya una atención especial a la situación de los países africanos y de los Países Menos Avanzados en general.
- b. que la relación entre donantes y receptores de ayuda sea tendente al partenariado, en mayor pie de igualdad.
- c. que los donantes armonicen sus políticas con las de los países receptores.
- d. que la ayuda tienda a desligarse.
- e. que se refuerce el sentimiento de apropiación de las políticas por parte de los receptores.
- f. que las políticas de cooperación se orienten a la reducción de la pobreza, en la línea de lo establecido en los Objetivos del Milenio.

Más allá de las declaraciones más o menos políticamente correctas que suelen abundar en este tipo de documentos oficiales, hay algunos elementos que sí que marcan alguna diferencia. En primer lugar, a partir de la conferencia, los flujos de ayuda empezaron a recuperarse, en parte debido a operaciones de condonación de la deuda, pero en parte a mayores compromisos presupuestarios por parte de los donantes. En la conferencia, todos los países europeos del CAD concretaron sus compromisos de incremento de la AOD, pero no así EEUU, embarcado en su guerra contra el terrorismo (apenas cinco meses antes habían tenido lugar los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York). En segundo lugar, el Consenso de Monterrey recoge, aunque muy brevemente, los debates que estaban teniendo lugar en ese momento en diversas instancias del sistema de cooperación internacional para el desarrollo.

En el seno de Naciones Unidas continúa activa una *Financing for Development Office*, que trabaja por la implementación de la agenda contenida en el Consenso de Monterrey.

⁶⁹ Brilla por su ausencia alguna disposición relativa a las remesas de la inmigración, una fuente de financiación emergente y en algunos casos más importante que los flujos de AOD.

3.3.2 LA AGENDA DE PARÍS

Entre el 28 de febrero y el 2 de marzo de 2005 tuvo lugar en París una reunión de alto nivel de la práctica totalidad de los actores del sistema de cooperación: países del CAD, países receptores, instituciones como el Banco Mundial y el FMI, y también algunas ONG (tanto del norte como del sur). Oficialmente se denominó *Foro de Alto Nivel*.

De esta reunión surgió una declaración que pretendió sistematizar algunos de los debates que había acerca de la efectividad de la ayuda en los últimos años. La conocida como “*Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda*” quedará como el primer esfuerzo de ordenamiento de lo que serán las grandes tendencias en cooperación para el desarrollo en los próximos años.

La Declaración de París viene a completar lo establecido en la Declaración del Milenio, en la que se decía que los esfuerzos internacionales debían orientarse a la reducción de la pobreza, y en el Consenso de Monterrey, donde se instaba a un aumento significativo del volumen de AOD. Ahora, en la Declaración de París, se pone el acento en la eficacia de la ayuda, una vez establecido el objetivo de ésta y un esfuerzo suplementario para que se cantidad crezca.

La Declaración de París es la culminación de esfuerzos anteriores. En febrero de 2003 ya se había reunido en Roma un primer *Foro de Alto Nivel sobre Armonización*, y en febrero de 2004 avanzaron los trabajos con una Mesa Redonda de Marrakech sobre la gestión orientada a los resultados del desarrollo. Así, la reunión de París de hecho era el segundo *Foro de Alto Nivel*⁷⁰.

El contenido de la Declaración de París se puede estructurar en cinco apartados, que se corresponden con los conceptos que se pretenden generalizar en el sistema de cooperación (Paris High Level Forum, 2005):

a. Apropiación (“ownership”).

De acuerdo con la retórica al uso, los países socios deben ejercer “una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo”, y también deben coordinar las acciones de desarrollo contempladas en esas políticas. Esta declaración asume que la apropiación es necesaria para el aumento de la efectividad de la ayuda, rompiendo con prácticas anteriores más intrusivas. Una de las denuncias recurrentes desde los primeros años del ajuste estructural es la pérdida de capacidad de diseño de políticas por parte de los países africanos, lo que se denomina “el espacio de las políticas” (“policy space”) (UNCTAD, 2007; Oya, 2006). En el vocabulario utilizado también detectamos una novedad, el uso de la expresión “países socios” en vez de “países receptores”, con el objetivo de reforzar la idea de partenariado, de corresponsabilización y de compartir objetivos.

70 Un tercer Foro de Alto Nivel tendrá lugar en septiembre de 2008 en Accra (Ghana).

b. Alineación (“alignment”).

Para elevar el nivel de efectividad de la ayuda, los donantes deben basar su apoyo en las “estrategias, instituciones y procedimiento” del país “socio”. Esto significa que son los donantes quienes deben adaptarse a las estrategias de los receptores.

Dentro de este capítulo, se hace referencia también a la necesidad por parte de los donantes de utilizar los sistemas administrativos de los países “socios”. Esto es, que progresivamente se vaya abandonando la habitual práctica de instalar unidades técnicas de implementación de proyectos o programas paralelas a la administración del país⁷¹, generando más costes y dificultades en la circulación de la información y la evaluación. Esta práctica ha sido un reflejo de la desconfianza de los donantes en los receptores, de modo que esto también debe leerse en clave de apropiación y partenariado.

Por otra parte, los donantes se comprometen a reforzar la capacidad de las administraciones de los países “socio”, en particular en aquello que atañe a las finanzas públicas. Otro de los puntos que se tratan en este apartado es el de la ayuda ligada, uno de los caballos de batalla del CAD en los últimos años. En este punto las incoherencias eran notables, ya que las exigencias de transparencia y liberalización que se exigía a los países receptores a menudo contrasta con los procedimientos de asignación de paquetes de ayuda ligada a empresas del propio país.

c. Armonización (“harmonization”).

El tercero de los elementos que se destacan en la Declaración, hace referencia a la necesidad de armonización de las políticas del conjunto de donantes. Esto implica que los donantes deben implementar disposiciones comunes y simplificar procedimientos, para hacer que sus acciones resulten conjuntamente coherentes en el marco de un país receptor. Era común ver en el sistema de cooperación como en un país cada donante diferente imponía sus procedimientos administrativos propios, sus misiones, etc. de modo que no había prácticamente ni contacto ni coordinación con el resto de donantes, y de ello se derivaba un panorama fragmentado y complejo, que dificultaba el trabajo de la administración del país receptor.

d. Una gestión orientada a resultados.

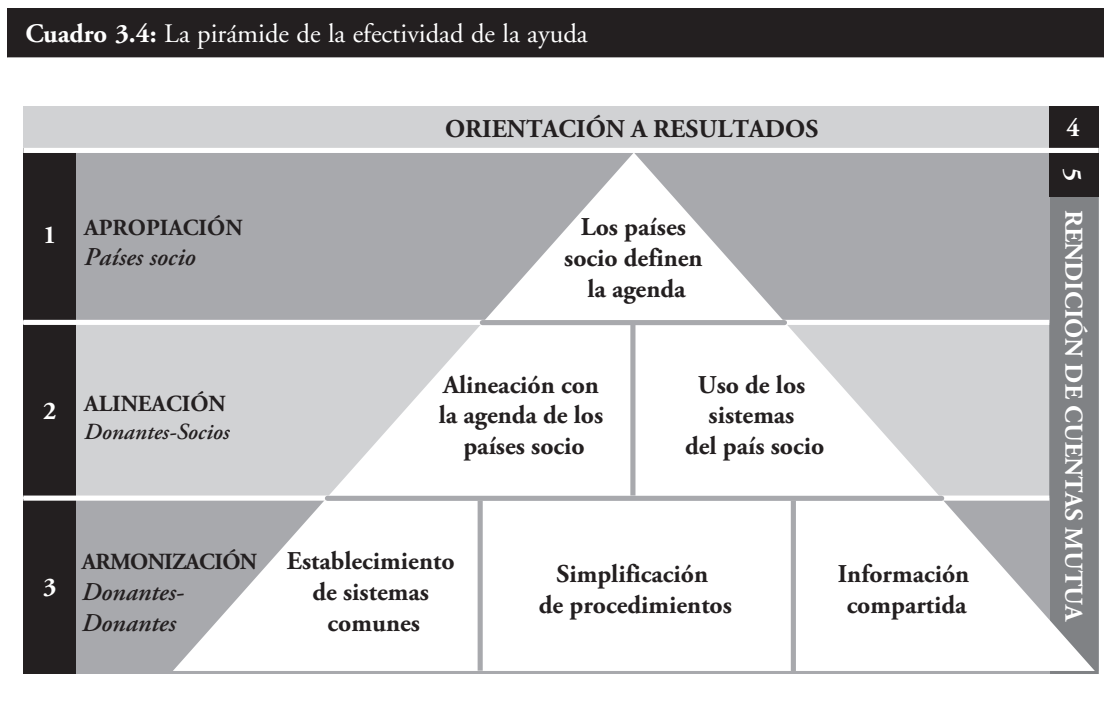
Como hemos visto más arriba, uno de los puntos que contempla el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial era precisamente que la gestión de la ayuda, en este caso proporcionada por el Banco, debía orientarse a los resultados y no tanto a los procedimientos. Ahora en la agenda de París se vuelve a recoger este punto, y se insiste en la necesidad de que los indicadores de evaluación de la ayuda estén vinculados a los resultados en términos de desarrollo y no tanto a la “calidad” de los procedimientos e instrumentos desplegados.

71 Las denominadas PIU, *Project Implementation Unit*

e. *Responsabilidad mutua.*

Por último, se dice que “donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo”, recogiendo la idea de *partenariado*, que ya se citaba en Monterrey, y que aparece incluso antes, en el punto 8 de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. La idea es que para reforzar el compromiso de *partenariado*, tanto los donantes como los receptores ahora son *fiscalizables (accountables)*, sus acciones están sometidas al *escrutinio mutuo*. De hecho, lo que pasaba hasta ahora era que las políticas de *fiscalización (accountability)* solamente afectaban a los países receptores, los países donantes prácticamente no se sometían a ningún proceso de este tipo (con la excepción de las *peer review* del CAD). Ahora se busca que, entre otras cosas, la ayuda sea más *predecible* en el medio plazo, problema recurrente en la *planificación fiscal* de muchos países que a menudo no tienen la certeza de qué cantidad de fondos de *cooperación internacional* va a acabar llegando al país (Rogerson, 2005).

Todo ello viene resumido esquemáticamente en el Cuadro 3.4., la conocida “*pirámide de efectividad de la ayuda*”:



Fuente: OECD (2006a: 16)

La estructura de la pirámide responde a la importancia de los elementos que la conforman. El ápex corresponde con la “*apropiación*”, considerándose así como el elemento culminante de toda esta estrategia.

En la última parte de la Declaración se incluyen la definición de 12 indicadores de progreso para el conjunto de medidas expuestas. Son indicadores cuantificables para los que se

fijan metas para 2010, un plazo de cinco años. Un primera evaluación para 34 países receptores analizados ya se ha llevado a cabo y publicado a mediados de 2006 en base a indicadores de 2005 (OECD, 2006a). Los principales resultados de la evaluación reflejan que la situación es heterogénea en los diferentes indicadores, tanto para los donantes como para el conjunto de los 3472 países receptores, de modo que es difícil hacer una evaluación precisa de la situación general. Además, los indicadores no permiten analizar la evolución a lo largo del tiempo por la falta de perspectiva temporal, a lo sumo podemos ver una fotografía de los aspectos que recoge la Declaración de París. De todos modos se percibe una voluntad de cumplir con los compromisos de París.

Más allá de la evolución de los indicadores, hay algunas cuestiones de economía política que deben ser señaladas, ya que fijémonos que en el cambio de orientación propuesto tanto en Monterrey como en París, lo que se busca son mejoras eminentemente técnicas y cuantitativas en los instrumentos de vehiculación de la ayuda al desarrollo, sin entrar en el contenido específico de las políticas de cooperación, ni tampoco en la orientación de las políticas de desarrollo de los países receptores (Oya, 2006). Se deja suponer que hay implícito un consenso en el contenido de estas políticas. El hecho de agrupar a todos los donantes bajo un mismo paraguas, que queda definido en los Objetivos del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Declaración de París, significa que son los grandes donantes los que van a definir este paraguas metafórico. Ello genera un escenario de convergencia en las estrategias de desarrollo, y como hemos visto más arriba, es el Banco Mundial el que lidera la definición de estas estrategias, con lo cual la sombra del Consenso de Washington no está tan alejada en esta Nueva Agenda de la Ayuda. En definitiva, existe el riesgo de que un proceso de armonización de las políticas de los donantes signifique *de facto* la cartelización de la ayuda, en el que los grandes donantes se conviertan en “árbitros” y definan las condiciones para el resto de donantes, lo que sería un reforzamiento de lo que ya acontece en buena medida con el FMI, que es quien dispone del “semáforo” que abre o cierra una parte de los flujos de ayuda en función del desempeño macroeconómico (particularmente fiscal) de buena parte de los países receptores.

En el escenario africano, mayor alineación puede significar, como de hecho ya está ocurriendo en algunos casos, mayores interferencias por parte de los donantes, ya que los donantes entran en esferas de planificación y decisión que en principio deberían ser exclusivas del gobierno del país. Como señala Oya, “*behind the curtain of country ‘ownership’ and donor alignment with recipients’ priorities and frameworks lies a willingness to enhance control on how the latter are defined, designed and implemented*” (2006:21).

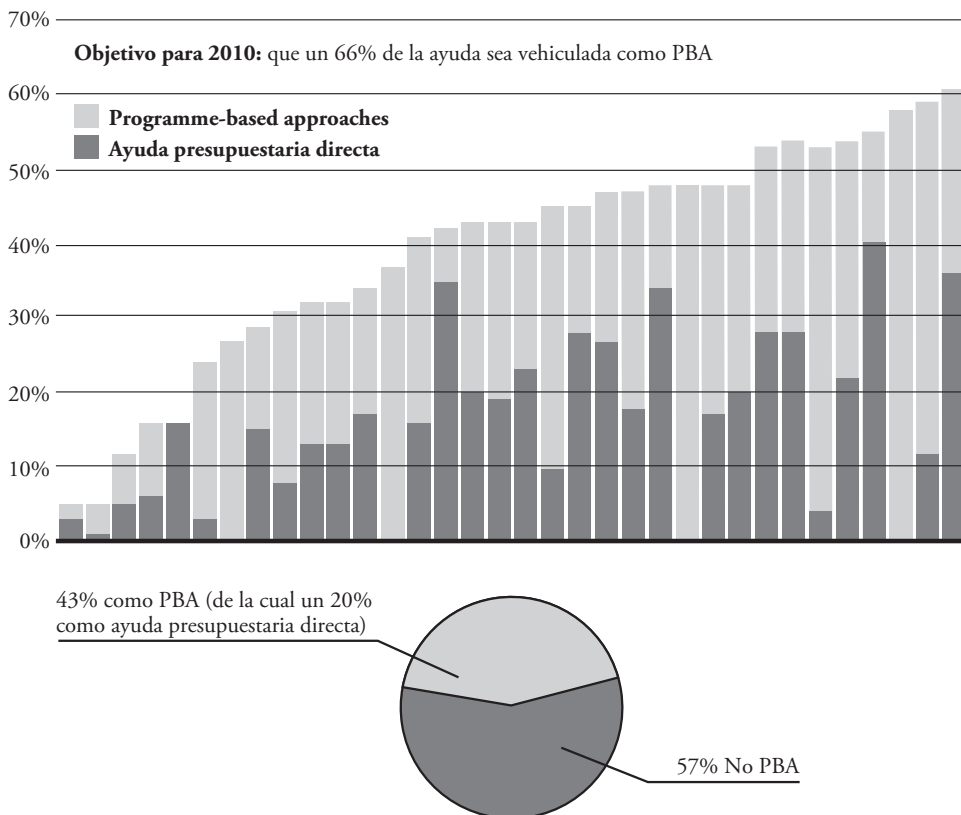
72 Afghanistan, Albania, Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Cambodia, Cabo Verde, RD Congo, República Dominicana, Egipto, Etiopía, Ghana, Honduras, Kenya, Kirguistán, Malawi, Mali, Mauritania, Molavia, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Níger, Perú, Rwanda, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Vietnam, Yemen y Zambia.

3.3.3 ENFOQUES BASADOS EN PROGRAMAS

Uno de los compromisos establecidos en París consiste en progresivamente abandonar la modalidad de proyectos y canalizar la ayuda a través de programas. Tomando la terminología al uso, ahora debemos hablar de PBA (*Programme Based Approaches*). Los PBA quedan definidos en París como programas en los que (OECD, 2006b): a) el liderazgo corresponde al país receptor; b) hay un único programa y presupuesto; c) hay un proceso formalizado para que los donantes se coordinen y armonicen sus procedimientos de programación, gestión financiera y licitación; y d) hay esfuerzos para incrementar el uso de sistemas locales de diseño de programas e implementación, gestión fiscal, monitoreo y evaluación.

A grandes rasgos, cuando hablamos de PBA estamos hablando de un enfoque de la ayuda mucho más basado en la confianza y en el protagonismo de los receptores de la ayuda, porque ahora serán éstos los que definirán las prioridades, y no tanto los donantes. Además, hay otro aspecto relevante, que es la recuperación del concepto de planificación, después de muchos años de políticas, sobre todo impulsadas por el BM y el FMI, contrarias a la planificación, y por extensión al protagonismo del estado en el proceso de desarrollo.

Gráfico 3.2: Proporción de ayuda vehiculada como PBA en una muestra de 34 países



Fuente: OECD, 2006a: 31

Como se observa en las Tablas 3.1 y 3.2, la proporción de AOD vehiculada en 2005 a través de PBA difiere bastante de unos donantes a otros, así como de unos receptores a otros.

Tabla 3.1: Proporción de la ayuda vehiculada a través de PBA por donantes (2005)

	N° de países	<i>Programme-based approaches</i> (millones de \$)			Ayuda total desembolsada (millones de \$)	Porcentaje
		Apoyo presupuestario <i>a</i>	Otros PBA <i>b</i>	Total <i>c=a+b</i>	<i>d</i>	% <i>e=c/d</i>
Alemania	32	62	155	218	1.062	20
Australia	5	4	27	31	108	29
Austria	7	1	12	13	29	45
Banco Africano de Desarrollo	17	236	49	285	705	40
Banco Asiático de Desarrollo	6	141	20	161	693	23
Banco Interamericano de Desarrollo	5	24	120	144	329	45
Banco Mundial	32	1.810	1.186	2.997	5.228	57
Bélgica	16	16	45	61	192	32
Canadá	22	111	139	250	495	51
Comisión Europea	34	870	524	1394	2.777	50
Corea	3	0	0	0	17	0
Dinamarca	18	101	266	368	617	60
España	11	20	19	39	287	14
Estados Unidos	29	110	687	798	2.835	28
Finlandia	11	11	33	44	111	39
Francia	26	85	52	137	490	28
GAVI Alliance	11	0	10	10	61	17
Global Fund	27	0	382	382	465	82
Holanda	24	194	305	499	733	68
Irlanda	6	79	34	113	176	64
Italia	13	8	54	63	155	40
Japón	30	88	467	554	1.687	33
Luxemburgo	3	0	14	14	34	41
Naciones Unidas	34	14	458	472	1.623	29
Noruega	13	74	72	147	409	36
Nueva Zelanda	3	0	0	0	6	0
Portugal	2	1	1	3	79	4
Reino Unido	23	628	273	901	1.523	59
Suecia	24	140	147	287	605	47
Suiza	22	37	25	62	233	27
Resto de donantes	-	51	17	68	687	10
TOTAL	-	4.916	5.597	10.513	24.465	43
Media	-	-	-	-	-	35

Fuente: OECD (2006a: 84)

Tabla 3.2: Proporción de la ayuda vehiculada a través de PBA por receptores (2005)

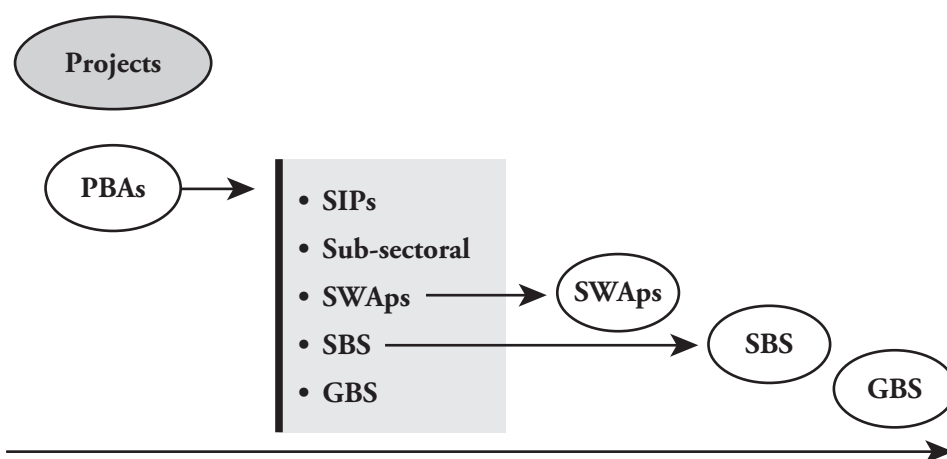
	<i>Programme-based approaches</i> (millones de \$)			Ayuda total desembolsada (millones de \$)	Porcentaje
	Apoyo presupuestario <i>a</i>	Otros PBA <i>b</i>	Total <i>c=a+b</i>	<i>d</i>	% <i>e=c/d</i>
Afganistán	559	485	1043	2437	43
Albania	4	13	17	343	5
Bangladesh	300	457	757	1837	41
Benín	91	64	155	255	61
Bolivia	101	152	253	791	32
Burkina Faso	168	101	269	593	45
Burundi	6	70	76	142	54
Camboya	15	98	113	470	24
Cabo Verde	15	26	40	110	37
Congo (Rep. Dem.)	206	297	503	934	54
República Dominicana	4	4	8	156	5
Egipto	144	487	630	1030	61
Etiopía	356	322	678	1288	53
Ghana	296	256	552	1047	53
Honduras	83	102	185	432	43
Kenya	65	233	298	667	45
Kirguizistán	10	12	22	187	12
Malawi	113	79	192	605	32
Malí	124	176	300	625	48
Mauritania	0	61	61	165	37
Moldavia	22	0	22	139	16
Mongolia	26	23	50	171	29
Mozambique	337	249	586	1267	46
Nicaragua	93	163	256	533	48
Níger	33	89	123	393	31
Perú	33	54	87	559	16
Rwanda	198	39	237	571	42
Senegal	60	235	295	515	57
Sudáfrica	0	154	154	583	27
Tanzania	573	222	795	1433	55
Uganda	391	152	543	1088	50
Vietnam	337	328	665	1956	34
Yemen	11	172	184	370	50
Zambia	143	222	365	773	47
TOTAL	4.916	5.597	10.513	24.465	43
Media	-	-	-	-	35

Fuente: OECD (2006a: 74)

Dentro de la categoría de PBA entran diversas metodologías de programación de la ayuda que ya se venían utilizando desde los años 90, sobre todo por parte de agencias bilaterales nórdicas. Acaso las más populares sean el enfoque conocido como *Sector-Wide Approach* (SWAp), y el Apoyo Presupuestario (*Budget Support*).

En el cuadro 3.4 se pueden observar esquemáticamente dónde se ubican estas modalidades de ayuda. En una gradación que contempla desde la modalidad “proyecto”, en la que la apropiación por parte del receptor es baja, hasta el “Apoyo Presupuestario” (GBS, *Global Budget Support*) donde prima la apropiación es más alta, pasando por los SIP (Sector Investment Programme), los proyectos subsectoriales, los “SWAps” y el “Apoyo Presupuestario Sectorial” (SBS, *Sector Budget Support*).

Cuadro 3.5: Las nuevas modalidades de ayuda



Fuente: UNESCO (2007: 13)

Uno de los aspectos en los que más se ha insistido a la hora de promover los SWAps como modo de vehiculación de ayuda, es en que son más eficientes porque al agrupar recursos son menos costosos, hay economías de escala. Lo que no está tan claro es que sean más eficientes en términos de desarrollo en la medida en que las evidencias no son claras y de hecho hay muy poca perspectiva temporal para corroborarlo (Riddell, 2007).

3.3.3.1 Sector-Wide Approaches

Un SWAp es una modalidad de PBA que se caracteriza por estar dirigida a un solo sector, normalmente salud o educación (Brown et al., 2001). Tal como queda definido por la OECD (2006b: cap. 3), un SWAp se caracteriza por:

- a. la mayor parte de la financiación dirigida al sector en cuestión apoya una sola política y un solo presupuesto.

- b. la estrategia y su ejecución está liderada por el gobierno del país receptor.
- c. hay armonización de criterios sobre el sector por parte de los donantes, y alineamiento de estos criterios con los del gobierno.
- d. hay un uso progresivo de los procedimientos administrativos públicos para la gestión financiera del SWAp.

Aunque no son nuevos, los SWAp (así como la ayuda presupuestaria) están cobrando creciente importancia en el panorama del sistema de cooperación. Las cuestiones que específicamente busca resolver la modalidad SWAp es la falta de apropiación, la eficiencia en el uso de los recursos, y la predictibilidad de los fondos.

Sobre todo en los gobiernos más dependientes de la ayuda, se encontraban con que, por ejemplo en el sector educativo, con sus recursos pagaban el gasto corriente (salarios, funcionamiento básico, etc.), y a la vez identificaban proyectos de inversión (escuelas, infraestructura en general), que ofrecían a los donantes para que éstos los financiaran si tenían interés en ellos. Si estos proyectos no se financiaban, el sistema educativo continuaba funcionando, pero con riesgos evidentes de quedar colapsado en caso de no hacerse las inversiones. También se daban situaciones en las que se hacían las inversiones y después el gasto corriente no estaba previsto. En definitiva, no había margen para planificar.

Otra fuente de ineficiencias se originaba en el hecho de que cada donante quería tener su parcela de control en el sector en cuestión, de modo que los ministerios recibían multitud de demandas de la misma información, e incluso se contrataba gente muy válida de los ministerios para trabajar en los proyectos de los donantes, de manera que a menudo los funcionarios mejor preparados no estaban a disposición del ministerio en cuestión.

De acuerdo con la definición, podemos comentar más in extenso las características y las implicaciones de un SWAp.

a. Apoyo a la apropiación y al liderazgo del receptor.

Los donantes deben dejar la iniciativa al receptor, ofreciéndole apoyo flexible, información y orientación. La coordinación de la ayuda es responsabilidad del gobierno, mientras que la relación entre el gobierno y el donante debe basarse en la fiscalización mutua. Los donantes deben ser sensibles al contexto específico del país y de sus instituciones, y deben evitar inmiscuirse en asuntos demasiado micro. De modo que, si los donantes (i) se reúnen entre ellos y planifican sus contribuciones sin tener en cuenta el gobierno, (ii) imponen sus procedimientos y calendarios, (iii) contratan su propio personal, (iv) identifican los fondos para seguirlos en el proceso de ejecución presupuestaria (earmark), (v) organizan misiones desconfiando de la información del gobierno, y (vi) exigen procedimientos administrativos diferentes de los del gobierno, entonces no podemos hablar de un SWAp porque el gobierno no lidera el proceso.

Un ejemplo claro de esta manera de proceder queda reflejado en a Tabla 3.3, donde se aprecia como en el sector salud de Rwanda, las administraciones públicas tienen poco protagonismo en la ejecución de los programas.

Tabla 3.3: Quién ejecuta la ayuda externa para salud en Rwanda? (2006)

Actor	% de la ayuda del donante
Gobierno central	14,3
ONGs	54,8
Gestión directa por parte de los beneficiarios	19,0
Gobierno local o delegación del ministerio de salud	11,9
Total	100,0

Fuente: Ministère de la Santé de Rwanda, reproducido en IDA (2007: 20)

b. Una visión integral del sector

Un SWAp exige tener una visión global del sector que se quiere considerar. Ello significa que la mayor parte de los casos el SWAp está inserido en una estrategia más global de reducción de la pobreza. Se trata de ver cuáles son los objetivos a largo plazo, y en función de ello planificar las inversiones, la expansión y la reforma del sector.

A veces se confunde un SWAp con un SIP (*Sector Investment Programme*). Los SIP se han usado durante muchos años para coordinar inversiones múltiples en un sector en particular. Típicamente tienen “menús” de proyectos entre los que eligen los donantes. Por ejemplo un SIP en educación tendría un “menú” en el que habría: infraestructura escolar; libros de texto y materiales para profesores y alumnos; y formación para el profesorado. Entonces diferentes donantes participarían eligiendo un ítem de este menú, y también quizás adaptándolo a sus intereses. La ejecución de cada proyecto se haría como típicamente se hacen los proyectos: fondos finalistas (*earmarked*) gestionados desde cuentas segregadas, con una unidad administrativa independiente para gestionar el proyecto.

Otra de las cuestiones que deben tenerse en cuenta en un SWAp es el desarrollo institucional que induce. A menudo, los programas de asistencia técnica se han centrado en el aprendizaje de los procedimientos de gestión del donante, con lo que no queda gran cosa cuando el programa se acaba. Si no hay refuerzo insitucional, de manera que las agencias públicas del país adquieren las capacidades necesarias para gestionar el sector considerado, entonces el principio de apropiación queda desvirtuado. En este sentido, no sólo es importante para las instituciones públicas ser reforzadas, sinó también saber gestionar la asistencia técnica y definir los requerimientos de construcción de capacidades. Cuando las estructuras administrativas creadas van en

paralelo a las estructuras de los ministerios, incluyendo el cobro de salarios fuera del procedimiento presupuestario normal, no se refuerzan capacidades ni se crea *expertise*.

En general, en la literatura se considera que para que un SWAp pueda funcionar correctamente, es imprescindible que la voluntad de apropiación sea real, tanto por parte del donante como del receptor. Otros prerrequisitos generalmente tenidos en cuenta son: a) una orientación clara de qué es lo que se quiere hacer en un sector, y que debe ser compartida por gobierno y donantes; b) una programación macroeconómica que contemple las inversiones y las posibilidades de elevar el gasto en el sector, así como la predictibilidad de los paquetes financieros de ayuda; c) capacidad institucional previa, que garantice la existencia de unos procedimientos administrativos que permitan la gestión y la fiscalización (*accountability*) del sector; y d) que haya mecanismos de seguimiento estadístico suficientes, así como de consulta y participación con la sociedad civil y el parlamento.

Más allá de su contenido, supone un par de cambios notables respecto a las prácticas anteriores. En primer lugar, hay una recuperación evidente del estado como actor principal de la política sectorial en cuestión: la estrategia a implementar debe haber nacido desde el propio gobierno, y es a éste a quien corresponde ejecutarla. Los donantes pasan a un segundo plano, y se limitan a dar asistencia financiera y técnica. Así se pretende evitar prácticas hasta ahora habituales, como el establecimiento de oficinas específicas de gestión técnica y financiera para cada proyecto por parte de cada donante, alquilando su propio personal y desconfiando de las estructuras administrativas locales.

El segundo de los elementos relevantes en el SWAp es que se vuelve a la planificación, tanto estratégica como fiscal. Un SWAp suele ser un programa pensado para 4 años mínimo, lo que implica que los donantes deben programar su ayuda financiera pensando en el medio plazo, y no de año en año como habitualmente sucede. Esto redundaría en un aumento de la calidad de la ayuda, ya que uno de los problemas con que suelen encontrarse muchos gobiernos receptores es la volatilidad de los fondos de ayuda, que obliga a reprogramaciones sobre la marcha o a abandonar proyectos a medias. El SWAp suele estar apoyado en una programación financiera de medio plazo bendecida por el FMI (*Medium-Term Expenditure Framework*).

3.3.3.2 Apoyo Presupuestario

El otro enfoque a considerar es el Apoyo Presupuestario, que va un paso más allá del SWAp, ya que es una modalidad en la que el donante da directamente los fondos al gobierno receptor, para que éste los integre en su presupuesto general. Ello supone por parte del donante fijarse únicamente en los resultados de la ayuda financiera, soslayando el control del proceso de implementación de las políticas (Koeberle y Stavreski, 2006). Lo que importa es qué resultados finales arroja la ayuda en términos de desarrollo, y no cómo se alcanzan éstos. Sin duda es una modalidad que exige una gran dosis de confianza en el gobierno receptor (OECD, 2006b: cap.2).

Tanto los SWAp como el Apoyo Presupuestario se configuran como modalidades de programación de la ayuda que están teniendo una presencia creciente en el sistema de cooperación. Algunos ejemplos concretos de esta importancia los ilustra el hecho de que en la programación del noveno European Development Fund (el último), el 30% de los fondos son para Apoyo Presupuestario (European Commission, 2006); o que el 30% de la ayuda bilateral británica en 2005 se canalizó a través del Apoyo Presupuestario. En países como Etiopía, en 2003-2004 el 20% de la ayuda que llegó al país lo hizo en forma de Apoyo Presupuestario (Riddell, 2007). Muchos de los problemas y limitaciones que presentan los SWAps, son aplicables también al Apoyo Presupuestario. Por ejemplo no está claro que el alineamiento sea real entre las opciones del receptor de la ayuda y el donante, hay evidencia de que el receptor se adapta al donante en algunos contextos, sobre todo de debilidad institucional (Booth et al, 2006: 193).

3.4 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

En este capítulo hemos analizado las nuevas orientaciones doctrinales del Banco Mundial y el FMI, en particular, las referidas a la reducción de la pobreza, la promoción de la buena gobernanza y los procesos de apropiación, análisis que se corresponde con el tercero de los “yardsticks” de aceptación (o rechazo) de la hipótesis de trabajo expresada en el primer capítulo. Asimismo, también hemos analizado los cambios acontecidos en otros ámbitos del sistema internacional de cooperación al desarrollo, como el Consenso de Monterrey o la Declaración de París, análisis en este caso correspondiente con el cuarto de esos “yardsticks”.

La debilidad de los indicadores de desarrollo africanos a finales de los años 90, entre otras cosas supuso la necesidad por parte del Banco Mundial y el FMI de recuperar la legitimidad perdida tras las fuertes críticas vertidas a sus políticas, tanto desde dentro como desde fuera del continente africano. Por ello hay que ver las iniciativas de ambas instituciones (aunque sobre todo del Banco Mundial), como un modo de mantenerse como las instituciones externas más importantes de desarrollo en África. Por eso los cambios en las orientaciones teóricas consisten en un acercamiento hacia el discurso más aceptado de otras instituciones, particularmente Naciones Unidas, así como en una asunción de parte de las críticas recibidas por las políticas de ajuste estructural.

El giro teórico del Banco Mundial (analizado en el capítulo a través del eje “pobreza”, “gobernanza” y “apropiación”) no supone un cuestionamiento mayor de los enfoques precedentes, en el que el enfoque de mercado continúa siendo predominante, como se ha puesto de manifiesto en las secciones centrales del capítulo (3.2.2). Es más, para autores como Rodrik, ahora debemos hablar de una “consenso de Washington aumentado” (2006: 978).

Por último, al analizar otras iniciativas relevantes en el sistema de cooperación (Objetivos del Milenio, Consenso de Monterrey y Agenda de París), vemos como gracias a la cooptación de discursos, y a la aceptación de críticas, tanto el Banco Mundial como el FMI han mantenido su posición central en el sistema de cooperación, y por extensión en el sistema de cooperación en África. Ello tiene como consecuencia que en los procesos de cartelización de la ayuda actualmente en curso, el discurso y la práctica del Banco Mundial y el FMI tienen una particular influencia.

CAPÍTULO 4

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DEL BM Y DEL FMI PARA ÁFRICA

4.1 Las iniciativas del BM y el FMI de reducción de la deuda externa

4.1.1 Deuda y desarrollo

4.1.2 Algunas especificidades del endeudamiento africano

4.1.3 La Iniciativa HIPC

4.1.4 La *Multilateral Debt Relief Initiative*

4.1.5 Las limitaciones de las operaciones de reducción multilateral de la deuda

4.2 El Poverty Reduction Strategy Paper

4.2.1 Principios básicos

4.2.2 Un nuevo reparto de papeles

4.2.3 La importancia de la participación

4.2.4 La puesta en marcha del PRSP

4.2.5 Estabilización, ajuste y pobreza en el PRSP

4.2.5.1 El manejo macroeconómico en el PRSP

4.2.5.2 El Sector Público en el PRSP

4.2.5.3 Las reformas del sector financiero que requiere el PRSP

4.2.5.4 La dimensión exterior del PRSP

4.3 La reforma de los instrumentos del FMI: el PRGF

4.4 Las evaluaciones de los nuevos instrumentos

4.4.1 El marco macroeconómico

4.4.2 El marco institucional

4.4.3 El diseño y la implementación de los PRSP

4.5 Conclusiones del capítulo

4.6 Anexos al capítulo 4

INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

Coherentemente con la renovación del aparato doctrinal, las instituciones de Bretton Woods han puesto en marcha nuevos instrumentos de diseño de políticas y de financiación, o bien han renovado algunos de los ya existentes.

A fin de disminuir la presión financiera sobre los países más pobres, por primera vez en su historia, en 1996 el BM y el FMI acceden conjuntamente a la condonación de parte de las deudas que estos países, en su mayor parte africanos, mantienen con ellos. A su vez, el Club de París se suma a la medida, ampliando los tratamientos preferenciales que venía concediendo a los países más debilitados. Todo ello en lo que se denomina la Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*⁷³), que se reforzó en 1999.

En este esquema reforzado, la reducción de la deuda se condiciona a la adopción, por parte del país en cuestión, de un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP⁷⁴), a partir del cual deben formularse la totalidad de las políticas públicas. Además, los nuevos fondos que afluyan del FMI y del BM deben ceñirse a la estrategia contenida en el PRSP.

En cuanto a líneas de formulación, el PRSP debe ser consistente con los principios del *Comprehensive Development Framework* (CDF), y por lo tanto construirse a partir de las revisiones teóricas llevadas a cabo principalmente por el BM, y que hemos visto en el capítulo anterior. De hecho, el PRSP pretende condensar estas reformulaciones. Por lo tanto, el análisis pormenorizado de las líneas maestras de los PRSP nos va a arrojar luz sobre la consistencia de los giros doctrinales y operacionales observados. La perspectiva temporal es corta, pero en la medida de lo posible nos haremos eco de la evidencia disponible, ya que 32 países africanos ya han elaborado y tienen aprobado sus PRSP, ya sean definitivos o provisionales (ver tabla 4.4).

La relación entre ambos instrumentos (Iniciativa HIPC y PRSP) es trascendental, y va más allá de la mera funcionalidad. Es decir, para comprender el alcance del PRSP como instrumento de desarrollo, se hace imprescindible contextualizarlo con los cambios que supone para las dinámicas de financiación de los países más pobres la Iniciativa HIPC. Para llevar a buen puerto las políticas de reducción de la pobreza contenidas en el PRSP, se hacía necesario disminuir la presión financiera sobre los países más pobres para liberar recursos y ponerlos a disposición de las nuevas estrategias.

Ante las presiones de la opinión pública internacional y las limitaciones de la Iniciativa HIPC, en la cumbre del G-8 de julio de 2005 en Escocia, se lanza la *Multilateral Debt Relief*

73 En castellano la traducción es Iniciativa PPME (Países Pobres Muy Endeudados), pero se suele utilizar la denominación Iniciativa HIPC, que de hecho es la que utilizaremos.

74 En castellano la traducción es Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza (DELP), pero se suele utilizar la denominación PRSP, que de hecho es la que utilizaremos.

Initiative (MDRI), que significa un paso más decidido hacia la reducción de la carga de la deuda. Como veremos con más detalle, a los beneficios de la MDRI acceden los países que han completado las etapas de la Iniciativa HIPC, con lo que la MDRI puede considerarse una segunda parte de ésta.

En este capítulo también analizaremos los nuevos instrumentos de crédito del FMI (PRGF, *Poverty Reduction and Growth Facility*) y del BM (PRSC, *Poverty Reduction Support Credit*), que vienen a sustituir los antiguos créditos para el ajuste estructural, y se deben basar en el PRSP. De hecho, el PRSP es obligatorio para los países con acceso a las ventanillas concesionales del FMI y del BM. Es de particular interés el PRGF porque supone la involucración del FMI en la lucha contra la pobreza, tarea hasta hace bien poco ajena a su mandato de garantizar la estabilidad financiera internacional.

Tras el análisis de estos instrumentos, estaremos en condiciones de analizar las lógicas de fondo del giro doctrinal y operacional observado. De este modo podremos aceptar o rechazar la hipótesis de trabajo, esto es, si estos cambios suponen un cuestionamiento de la lógica del ajuste estructural.

4.1. LAS INICIATIVAS DEL BM Y EL FMI DE REDUCCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA AFRICANA

4.1.1 DEUDA Y DESARROLLO

Desde una perspectiva neoclásica, la transferencia de recursos desde países donde el capital es relativamente abundante y su rentabilidad baja en virtud de esa abundancia, hacia países donde esta rentabilidad puede ser mayor en virtud de su escasez relativa, representa una oportunidad de crecimiento para países en desarrollo donde el capital es escaso. Desde este punto de vista, el endeudamiento no representa ninguna carga para el país receptor si éste genera unos rendimientos que permitan su retorno, y esto según la teoría neoclásica debía cumplirse. La realidad está lejos de ser tan perfecta, y en África subsahariana, con distintos grados de intensidad según los países, al igual que en el resto del mundo en desarrollo, desde los años 80 se vive con intensidad una situación de sobreendeudamiento que se ha constituido en uno de los más importantes frenos al desarrollo, al comprometer la viabilidad de las finanzas públicas de numerosos países africanos. Ante esta evidencia, y sin salirnos del esquema neoclásico, se argumenta que los rendimientos del capital bien pudieran no ser tan elevados como se espera en los modelos convencionales por problemas institucionales, como un elevado intervencionismo o dificultades en el cumplimiento de contratos (Carrera y de Diego, 2007: 237). Más allá de estos argumentos, también se puede argüir como causas de disfunciones en el financiamiento de los países en desarrollo la volatilidad de estos flujos (*"sudden stops"*), y el sobreendeudamiento por existencia de riesgo moral por parte de los prestatarios.

En otro orden de cosas, la carga de la deuda externa tiene importantes efectos macroeconómicos en términos de desincentivo de inversiones, y de credibilidad de los prestatarios. Existe una "deuda invisible" (*"debt overhang"*), derivada del efecto "bola de nieve" consistente en conceder nuevos préstamos para pagar obligaciones atrasadas. Tal como lo define Krugman (1988), existe *"debt overhang" cuando "the 'inherited debt' (...) is larger than the present value of the resource transfer that their creditors expect them to make in the future"*⁷⁵.

Con el objetivo de modelizar estos efectos, tanto en Krugman (1988) como en Sachs (1989) se elabora una teoría de la "deuda invisible" (*"debt overhang theory"*) que sugiere que a medida que ésta crece, los incentivos de los gobiernos prestatarios para llevar a cabo una política fiscalmente responsable disminuyen⁷⁶. Cabría pues, analizar los comportamientos fiscales de los

75 En Raffer (2003: 50-52) se ofrece un sencillo ejemplo numérico de creación de "deuda fantasma".

76 La argumentación que Krugman despliega en este artículo se encuentra en la base de la decisión del gobierno de EEUU de poner en marcha el Plan Brady el año 1989, que contemplaba por vez primera desde la crisis latinoamericana de la deuda de 1982, reducciones del valor nominal de la deuda externa.

gobiernos africanos como una consecuencia de la carga de la deuda, y no como una causa. Dentro del mismo paquete teórico, se argumenta que la carga de la "deuda fantasma" se traduce en una reducción de la inversión privada debido a la expectativa de un incremento de la presión fiscal destinado a financiar el servicio de la deuda (Sachs, 1989). Los posibles inversionistas tendrán miedo de que, cuanto más se produzca, mayor capacidad de pago habrá, y, por lo tanto la presunta inversión beneficiaría a los acreedores. Por eso los inversionistas no están dispuestos a afrontar un coste hoy, ante la inseguridad de obtener rendimientos futuros. Asimismo, los gobiernos no tendrán incentivos para afrontar reformas que incrementen la renta (y por lo tanto la capacidad de pago), porque los beneficios se acabarían transfiriendo al exterior. Además de generar menos crecimiento a través de la reducción del volumen de inversión, el sobreendeudamiento también puede afectar al crecimiento a través de la eficiencia de la inversión si el endeudamiento conlleva inflación como forma de financiamiento, o una reducción en el nivel de inversión en infraestructuras. Por otra parte, la incertidumbre acerca de la reestructuración de la deuda puede significar que las inversiones sean más de tipo financiero o comercial, que de tipo productivo, como modo de evitar compromisos de largo plazo con resultados menos previsibles.

La existencia de teorías encontradas sobre el efecto de la deuda sobre el crecimiento ha llevado a algunos autores a proponer una relación en forma de U invertida tipo Laffer. Así, hasta cierto nivel de endeudamiento, estos recursos tendrían un efecto positivo sobre el crecimiento, de acuerdo con las teorías neoclásicas, mientras que a partir de cierto umbral este efecto sería negativo, tal como predice la teoría del sobreendeudamiento (Carrera y de Diego, 2007).

Entre los estudios más relevantes acerca de esta cuestión, podemos citar el de Pattillo (2002), donde se lleva a cabo un trabajo empírico en el que se confirma la existencia de una relación de este tipo, situando el punto máximo de esta curva de Laffer en una ratio del 80% entre la deuda externa y las exportaciones, que luego va cayendo desde este punto hasta el 165%. En un trabajo posterior, Pattillo et al. (2004) amplían el análisis y observan una causalidad entre el aumento del endeudamiento y la reducción de la acumulación de capital, así como con la reducción de la Productividad Total de los Factores.

En otros estudios un poco más antiguos, Raffinot (1999; 31-32) hallamos un breve repaso a los estudios empíricos llevados a cabo para ilustrar la hipótesis del sobreendeudamiento y, en general, ésta se ve confirmada. En Ojo y Oshikoya (1995) el estudio llevado a cabo para un panel de 68 países africanos entre 1970 y 1991, muestra que una reducción del 10% en la ratio stock de deuda sobre PNB, significaría un aumento de la tasa de crecimiento del 0,3% y un aumento del 0,4% de la tasa de inversión. Asimismo, en Eddez (1997) se analiza el conjunto de los países periféricos, y se observa que el efecto negativo de la deuda sobre la inversión es mayor en los países de ingreso bajo en el período 1982-1990. Por otro lado, otros estudios (Cohen, 1996; Rougier, 1994), ofrecen resultados más matizados, que para África indicarían que los efectos son desiguales según los países.

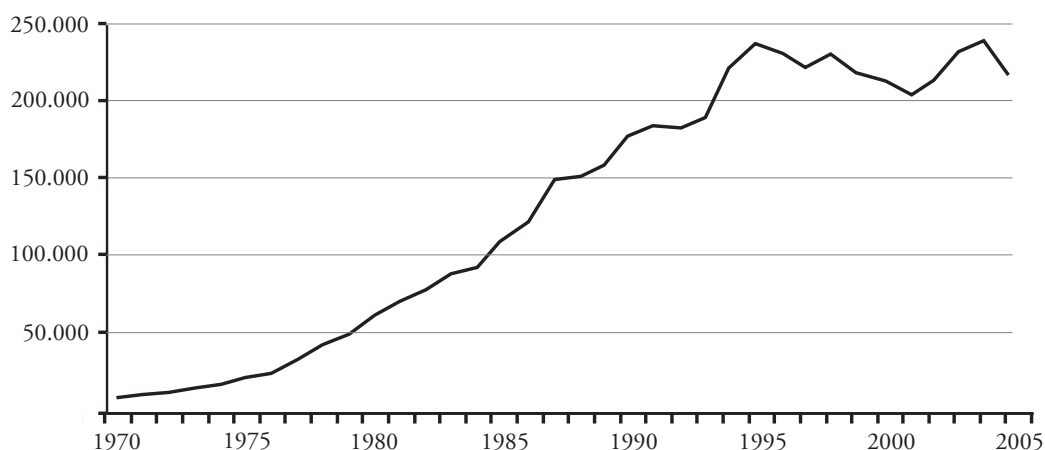
En el contexto africano, el análisis del sobreendeudamiento se ve dificultado por el problema de la agregación entre países heterogéneos. Esto es, los umbrales de insostenibilidad de la deuda externa pueden variar sustancialmente de un país a otro. En Reinhart (2003) encontramos un intento de acotar este problema acuñando el término “intolerancia a la deuda”, concepto que hace referencia a los distintos umbrales de “intolerancia” macroeconómica que tendría un país ante la carga de la deuda externa. En este trabajo se taxonomiza a los países distinguiendo entre países desarrollados, con una tolerancia superior por tener acceso continuo a los mercados financieros, y países en desarrollo con seria intolerancia a la deuda y con acceso limitado a financiación internacional. Un tercer grupo comprendería a los denominados países emergentes, es decir, países en desarrollo pero con acceso a los mercados financieros internacionales. La inmensa mayoría de países africanos quedaría incluida en el segundo grupo. Con todo, los umbrales de intolerancia también diferirían, esta vez en función de la situación fiscal y monetaria, del historial de crecimiento, y de numerosas cuestiones institucionales.

En cualquier caso, parece innegable que la carga de la deuda externa genera unos efectos negativos que pueden llegar a ser dramáticos en lo social, por el recorte de gasto público asociado al servicio de la deuda. Asimismo, el stock de deuda tampoco es neutral macroeconómicamente, ya que su aumento genera incrementos en el tipo de interés, desincentivando la inversión y erosionando la credibilidad del deudor, comprometiendo todo ello las bases de un futuro crecimiento. La necesidad del gobierno de financiarse en los mercados de crédito desplaza a los inversores privados, en lo que se conoce como el efecto “*crowding out*”, que además resta flexibilidad a la política fiscal ya que dificulta la posibilidad de llevar a cabo políticas anticíclicas en situaciones de dificultad, ya que en tal caso el gobierno no tendrá acceso barato a fondos prestados.

4.1.2 ALGUNAS ESPECIFICIDADES DEL ENDEUDAMIENTO AFRICANO

La carga de la deuda externa del África subsahariana se incrementó espectacularmente entre 1970 y 1995, pasando de 6.921 millones de dólares a 235.295 millones. A partir de este último año, y en función de los últimos datos disponibles, de 2005, la deuda no ha estado ningún año por debajo de los 200.000 millones de dólares, tal como se muestra en el Gráfico 4.1

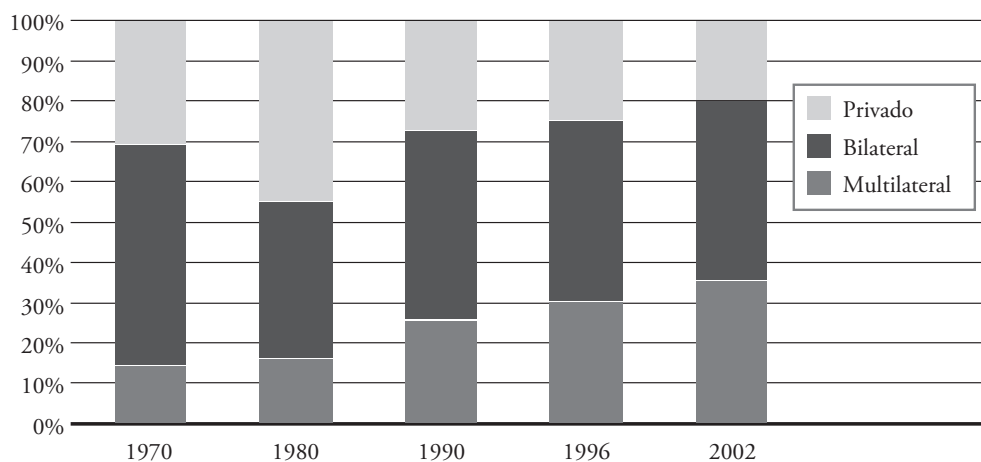
Gráfico 4.1: Evolución de la deuda externa total en África subsahariana 1970-2005 (millones de \$ corrientes)



Fuente: elaboración propia a partir de World Development Indicators On-line, World Bank, consultado en febrero de 2008

Además del espectacular crecimiento del volumen total de deuda, cabe señalar un par de características más: el aumento de la importancia de los acreedores públicos (bilaterales y multilaterales), en detrimento de los privados (ver Gráfico 4.2); y el aumento del elemento concesional en el volumen de deuda, que pasa del 27% en 1970 al 41,8% en 2002. Ambos hechos ilustran las fragilidades de las economías africanas, ya que se observa que el flujo financiero depende cada vez más de los poderes públicos del Norte, y en términos más favorables que los de mercado. Es decir, depende cada vez más de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), y consecuentemente menos de la financiación privada, a la que el continente africano le resulta poco atractivo.

Gráfico 4.2: Evolución de la estructura de la deuda a largo plazo por tipo de acreedor



Fuente: elaboración propia a partir de Global Development Finance, FMI, 2004

Entre los principales factores explicativos de este masivo endeudamiento encontramos una amalgama de factores internos y externos. En los de orden externo encontramos:

- a. *las crisis del petróleo de los años 73-74 y 79-80, y la recesión global de principios de los 80.* La subida de precios del petróleo condujo a un deterioro del entorno internacional que duró algunos años. El aumento de los precios del petróleo no sólo tuvo un impacto negativo sobre la balanza de pagos de los países importadores de petróleo, sino que también causó crisis fiscales en la mayoría de ellos, que frenaron la inversión doméstica. La segunda subida de precios coincidió con la puesta en marcha de políticas monetaristas en EEUU, que significaron un notable aumento de los tipos de interés reales, que dificultaron enormemente la gestión de la deuda externa. La recesión global de principios de los años 80 deprimió la demanda de las exportaciones africanas, hecho que coincidió con el deterioro de la relación real de intercambio. Sin embargo, se creyó que la crisis duraría poco, de modo que numerosos gobiernos se apoyaron en el crédito externo para solventar los desequilibrios sobrevenidos en tan corto lapso de tiempo.
- b. *el ajuste estructural a que se ven sometidos la mayor parte de los países africanos de la mano del Banco Mundial y el FMI.* Ante la crisis de principios de los 80, desarrollada in extenso en el capítulo 2.1.3, la inversión y el crédito privados, ya fueran de origen doméstico o extranjero, bajaron mucho. Además, los problemas de liquidez ante el pago de las obligaciones de la deuda eran cada vez más asfixiantes. A cambio de nuevos préstamos, se obligaba a los gobiernos a someterse a un programa de ajuste estructural. En el marco de estos programas, el estricto control de las variables macroeconómicas, y los proyectos orientados a la liberalización y apertura de la economía, se han revelado un enfoque limitado en el contexto africano, con unas peculiaridades estructurales poco aptas para estas políticas. Así, el escaso crecimiento económico producto de estas políticas y del entorno internacional, dificultaron el servicio de la deuda, acumulándose los atrasos.
- c. *la evolución adversa para numerosos países de la relación real de intercambio, derivada de una estructura económica basada en la exportación de unos pocos productos básicos.* A finales de los años 90, los niveles de dicho indicador eran un 21% inferior a los registrados en los primeros años 70 para el conjunto del África subsahariana. Según cálculos del Banco Mundial, entre 1970 y 1997 (UNCTAD, 2001), las pérdidas acumulativas de la relación de intercambio en el caso de los países no exportadores de petróleo del África subsahariana ascendieron al 119% del PIB de la región en 1997, y a un 51% y un 68% de las corrientes netas acumulativas de recursos y de las transferencias netas de recursos a la región, respectivamente.
- d. *la naturaleza políticamente dependiente de los estados africanos.* Dependencia que desde el punto de vista financiero se ha traducido en la recepción de cuantiosos créditos y préstamos más por motivos políticos que por motivaciones de desarrollo, lo que ha conducido a

escaso control del uso de esos recursos por parte del donante, que a menudo se han dedicado a proyectos de escasa viabilidad económica, cuando no a favorecer el enriquecimiento ilícito y tolerado de gobernantes africanos. Esto fue especialmente acentuado durante la Guerra Fría.

- e. *una desacertada gestión de la crisis por parte de los acreedores*. El control absoluto de la gestión de la deuda ha correspondido a los acreedores. Ello ha tenido como consecuencia que los intereses de los acreedores han prevalecido sobre los de los deudores. Por otro lado, desde el estallido de la crisis de la deuda a principios de los 80 hasta la actualidad, las continuas y largas negociaciones en el marco del Club de París⁷⁷ y el Club de Londres⁷⁸, reprogramando pagos y concediendo más créditos para pagar atrasos, y la creencia de que las dificultades se debían a falta de liquidez y no a falta de solvencia, han agravado el problema en lugar de resolverlo.

En el capítulo de los factores de orden interno cabe destacar los siguientes:

- a. *la naturaleza autoritaria de numerosos gobiernos africanos*. Ello fue a menudo fuente de corrupción a gran escala, y también de un uso represivo de los recursos financieros disponibles. En este sentido, una parte de la deuda externa africana se podría considerar *deuda odiosa*. Aunque no hay un consenso internacional claro acerca de su definición (Nehru y Thomas, 2008), podemos acogernos a su acepción clásica y definirla como deuda en la que ha incurrido un gobierno no para beneficio de su población, sino para fortalecer su autoritarismo, reprimir la población que lucha contra este gobierno, y alimentar la corrupción (Sack, 1929; Howse, 2007).
- b. *los conflictos armados*. Éstos hay que considerarlos no solamente desde el punto de vista estrictamente financiero de los costes directos, sino de pérdida de estabilidad institucional, de capital físico y humano. Costes todos ellos, que pueden traducirse en términos de crecimiento económico perdido.
- c. *la fuga de capitales*. Una fracción sustancial de los créditos y préstamos ha sido capturada por miembros de las élites políticas africanas, y canalizada al exterior en forma de fuga de capitales. A través de está mecanismo, deuda externa pública (contraída por gobiernos africanos o empresas privadas con garantías públicas), ha sido transformada en activos privados en el extranjero. En un célebre artículo, Boyce y Ndikumana (2003) estiman en un estudio de 30 países del África subsahariana, que para el período 1970-1996, la fuga de capitales total ha sido de aproximadamente 187.000 millones de dólares de 1996. Si se incluyen los

77 Grupo informal que reúne a los gobiernos acreedores de deuda externa bilateral, y donde se negocian las reestructuraciones de dicha deuda. En realidad, es la instancia que agrupa a los países ricos frente a los países deudores, y se mueve según el dictado del G-7. <http://www.clubdeparis.org>

78 Grupo informal que reúne a acreedores privados, principalmente bancos.

intereses devengados, el stock de capital fugado para la muestra de países sube hasta 247.000 millones de dólares, cifra equivalente al 145% del total de la deuda de los mismos países en 1996. En otras palabras, África subsahariana es acreedor neto frente al resto del mundo en el sentido de que los activos en el extranjero, medidos como el stock de capital fugado, excede a los pasivos frente al resto del mundo, medidos como stock de deuda externa. La diferencia sustancial es que mientras los activos están en manos privadas, los pasivos son las deudas públicas de los gobiernos africanos. Como un pez que se muerde la cola, estos investigadores también encontraron que los préstamos alimentan la fuga de capitales. En el período 1970-1996, aproximadamente 80 céntavos de cada dólar que llegaba prestado volvía como capital fugado el mismo año. Esto sugiere que los préstamos externos directamente financiaban la fuga de capitales. Más aún, por cada dólar añadido a la deuda total de un país, se generaban aproximadamente 3,5 centavos de fuga de capital en los años subsiguientes, hecho que sugiere que la fuga de capitales ha sido también una respuesta al deterioro del entorno económico asociado al crecimiento de la carga de la deuda.

- d. *la mala gestión*. En numerosos casos, el flujo de recursos asociado al endeudamiento se ha dedicado a proyectos de dudosa viabilidad económica y financieramente mal gestionados. En algunos de estos casos, los proyectos tenían un interés más político que económico, en lo que se conoce como “catedrales en el desierto” o “elefantes blancos”. Durante los años 60 y 70, el endeudamiento africano fue un instrumento de reciclaje de capitales y “origen de rentas privadas” (Hugon, 2003: 48). La mala gestión se debe a falta de capacidades locales, pero también en algunos casos a los intereses de los prestamistas, que han buscado persuadir a los gobiernos africanos para que aceptaran créditos sin tener mucho en cuenta la viabilidad económica del proyecto propuesto, hecho también recurrente en el resto del mundo en desarrollo.

Llama poderosamente la atención el nivel de atrasos en los pagos, un claro indicador de la incapacidad de los deudores africanos de hacer frente a sus obligaciones financieras. En 1995, por ejemplo, los atrasos acumulados de la amortización del principal habían sobrepasado en África subsahariana los 41.000 M\$. Todavía más espectacular es constatar que entre 1970 y 2002, el subcontinente recibió 294.010 M\$ en préstamos, pagó 268.302 M\$ en concepto de servicio de esta deuda, y que sin embargo el stock total de deuda continuó en 210.685 M\$. Esto se debe a que un impago produce un aumento del capital a amortizar, y consecuentemente un aumento en las futuras obligaciones de servicio de esta deuda.

⁷⁹ El valor actual neto (VAN) de la deuda externa es la suma de las obligaciones futuras de servicio de la deuda actual (interés y principal) descontadas al tipo de interés de mercado. Ello permite medir la carga total de la deuda teniendo en cuenta el grado de concesionalidad.

Estos datos ilustran la desacertada gestión que se ha hecho del problema de la deuda externa en el África subsahariana, y por extensión en el conjunto del mundo en desarrollo. Desacertada desde el punto de la estricta eficiencia económica, ya que el servicio de la deuda ha superado en mucho el VAN⁷⁹ del total de la deuda en el momento de ser contraída, lo que sugiere que cancelaciones a tiempo hubieran sido menos perjudiciales, tanto para el deudor como también para el acreedor.

Por lo tanto, cabe identificar dos grandes principios implícitos en la corta historia de la gestión de la deuda externa. *Primo*: la dificultosa asunción de que se trata de un problema de solvencia y no de liquidez. *Secundo*: el absoluto control del acreedor del proceso de negociación, que ha preferido ver un problema soluble con reprogramaciones y nuevos créditos, donde probablemente lo que hacía falta era asumir responsabilidades como acreedores y condonar créditos incobrables.

En el contexto de la crisis de legitimidad y de las reformulaciones doctrinales y cambios de rumbo políticos de las instituciones financieras de Bretton Woods, que se registran desde mediados de los años 90, la cuestión de la insostenibilidad de la deuda externa entra de lleno en el debate.

Este ejercicio contable de sacar de un lado para poner en otro se ha traducido en un deterioro importante de las condiciones de vida de los más vulnerables. Como ya se ha mencionado, no fue hasta 1987 con la publicación del informe elaborado bajo los auspicios de UNICEF “*Ajuste con rostro humano*” (Cornia et al., 1987) que se empieza a tomar consciencia de los costes sociales del ajuste estructural y de la carga de la deuda externa. No es casualidad pues, que a partir del año siguiente, 1988, se empezaran a negociar en el seno del Club de París reducciones del stock de deuda, por las dificultades financieras pero también por la presión de la opinión pública mundial, que veía en la deuda externa de los países periféricos una carga insoportable para el desarrollo social y humano de las poblaciones.

Una muestra de los costes de oportunidad de la deuda externa la tenemos en la Tabla 4.1, en la que se observa como para numerosos países africanos, el servicio de la deuda por parte del sector público es un porcentaje elevado de su PIB. Paralelamente a ello, a menudo el gasto público en educación se sitúa en niveles inferiores, lo que es una muestra el coste de oportunidad del servicio de la deuda en términos de desarrollo humano. En esta Tabla ofrecemos datos de 2000 y 2005 para mostrar como en algunos casos la situación ha mejorado gracias a las operaciones de condonación de la deuda que se han llevado a cabo en estos últimos años.

79 El valor actual neto (VAN) de la deuda externa es la suma de las obligaciones futuras de servicio de la deuda actual (interés y principal) descontadas al tipo de interés de mercado. Ello permite medir la carga total de la deuda teniendo en cuenta el grado de concesionalidad.

Tabla 4.1: Coste de oportunidad del servicio de la deuda

	2000		2005	
	Servicio de la deuda pública y públicamente garantizada, % PIB	Gasto público en educación % PIB	Servicio de la deuda pública y públicamente garantizada, % PIB	Gasto público en educación % PIB
Angola	18,40	2,61	8,30	2,39
Camerún	3,60	1,93	3,48	3,07
Costa de Marfil	6,44	4,63	...	...
Kenia	3,51	5,19	2,68	7,31
Mauritania	6,08	3,28 (a)	2,95	2,34
Senegal	3,88	3,38	1,49	5,43
Zambia	4,80	1,99	1,36	1,99

(a) datos de 2006

Fuente: elaboración propia a partir de World Development Indicators Online (World Bank).

4.1.3 LA INICIATIVA HIPC

Ante la insostenibilidad de la carga de la deuda, tanto en términos financieros como socio-políticos, desde finales de los 80 se están llevando a cabo operaciones de reestructuración y condonación parcial de la deuda bilateral en el marco del Club de París. Las condiciones aplicadas se han venido suavizando progresivamente, hecho que da idea de la acentuación de la insostenibilidad de la deuda en estos últimos años.

- **Tratamiento de Toronto** (aplicado entre 1988 y 1991): reducción de la deuda entre 20-33% del VAN del servicio de la deuda elegible.
- **Tratamiento de Londres** (o de Trinidad, aplicado desde 1991 hasta 1994): reducción del 50% del VAN del servicio de la deuda elegible.
- **Tratamiento de Nápoles** (aplicado entre 1995 y el lanzamiento de la *Iniciativa HIPC, en 1996*): recorte del 50% del VAN del servicio y/o el principal de la deuda elegible para países con un PNB per cápita superior a 500\$; o bien del 67% para aquellos por debajo de 500\$. Este tratamiento ha sustituido a los dos anteriores, con lo cual ya no se utilizan.

En este contexto, la deuda elegible es aquella deuda externa bilateral que i) es pública o públicamente garantizada, ii) no procede de créditos concesionales concedidos en el marco de programas de Ayuda Oficial al Desarrollo, iii) fue contraída anteriormente a la fecha de corte, siendo ésta la fecha de la primera renegociación con el Club de París.

En otoño de 1996, a instancias del G-7, el BM y el FMI accedieron por primera vez a reprogramar y condonar una parte sustancial de la deuda que tenían contraída con ellos algunos de los países más pobres y endeudados del planeta. Como ya se ha indicado, este programa recibió el nombre de *HIPC Initiative*.

Los requisitos que convertían un país en elegible eran altamente restrictivos, quedando limitada esta oportunidad a un conjunto de países muy pobres, muy endeudados y marginados de los flujos financieros internacionales de capital. Concretamente, las condiciones de elegibilidad eran las que siguientes: i) tener acceso a las ventanillas blandas del BM, y del FMI (ESAF, *Enhanced Structural Adjustment Facility*⁸⁰); ii) estar aplicando satisfactoriamente los programas de ajuste estructural diseñados por estas instituciones; iii) imposibilidad de lograr la “sostenibilidad” de la deuda externa después de la aplicación de los mecanismos tradicionales de alivio.

En ese momento, la deuda externa se consideró sostenible cuando la razón de su VAN sobre las exportaciones se movía entre 200 y 250%, o bien que la ratio que relaciona el VAN de la deuda externa con los ingresos fiscales fuera inferior al 280%. En el caso de un país que se acogiera al segundo de estos criterios, se añadían dos subcriterios que también debían ser cumplidos: que fueran economías muy abiertas (relación exportaciones y PIB de por lo menos el 40%), y que estuvieran realizando esfuerzos para generar ingresos fiscales (razón entre los ingresos fiscales y el PIB de por lo menos el 20%). En aquel momento, eran elegibles para beneficiarse de los términos de la *Iniciativa* 29 países⁸¹, todos ellos africanos menos 3.

Paralelamente, y de manera consistente al lanzamiento de la Iniciativa HIPC, el Club de París amplió sus compromisos con el llamado *Tratamiento Lyon* (o HIPC), en el que se contempla reducir el VAN de la deuda elegible hasta el 80%, ampliable al 90%.

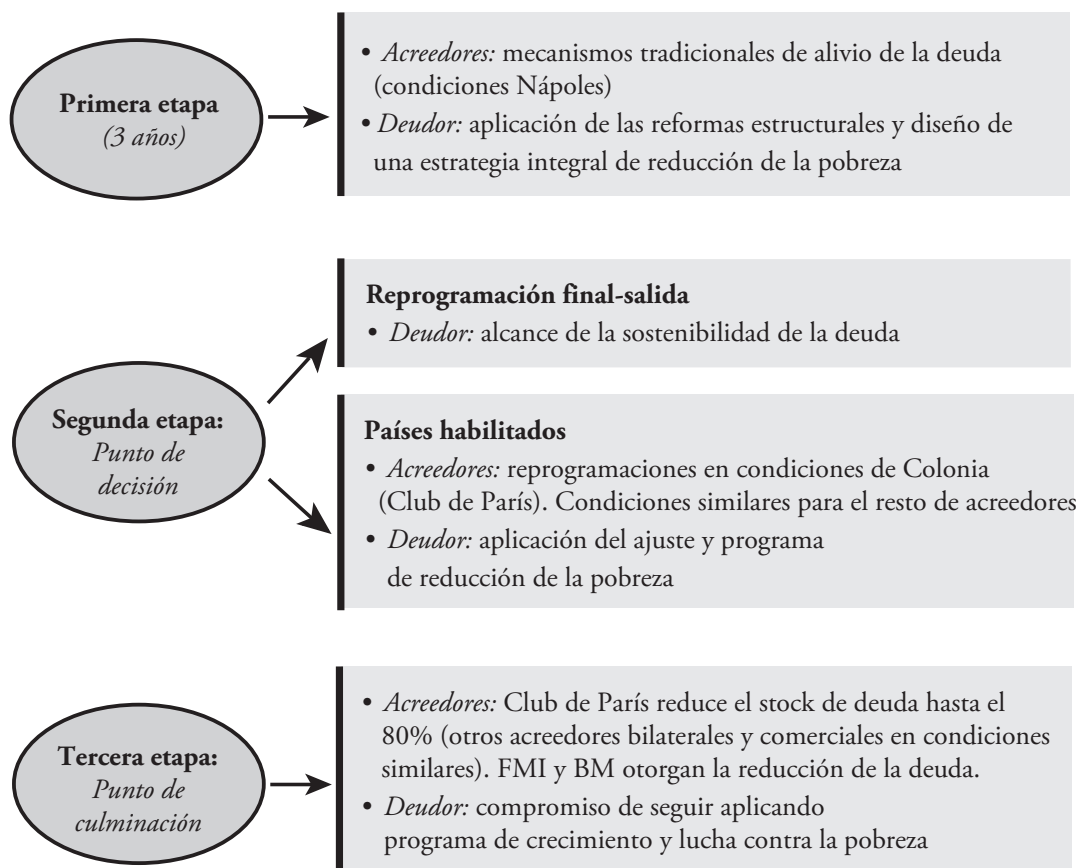
En el esquema que se propuso, pueden diferenciarse tres etapas en el desarrollo de la Iniciativa HIPC (Cuadro 4.1). La primera de ellas, con una duración de tres años, consistía en determinar la sostenibilidad de la deuda de los países elegibles después de aplicar durante este período los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda y el correspondiente programa de reformas estructurales, al final de esta etapa se llegaba al *punto de decisión*, dando paso a la segunda etapa. En ésta, se abrían dos posibilidades: i) si las operaciones de reducción de la deuda en el marco del Club de París (según el Tratamiento de Nápoles) y de los acreedores bilaterales y comerciales en condiciones similares, habían permitido al país alcanzar la sostenibilidad de su deuda externa de acuerdo con los criterios expuestos más arriba. En este caso, la reprogramación de la deuda para estos países en el marco de la *Iniciativa* se daba por

80 En castellano es SRAE (Servicio Reforzado de Ajuste Estructural)

81 Bolivia, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guyana, Malí, Mozambique, Uganda, Camerún, Chad, República del Congo, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, Malawi, Mauritania, Nicaragua, Níger, Rwanda, Sierra Leona, Tanzania, Zambia, Burundi, República Democrática del Congo (ex-Zaire), Liberia, Myanmar, Santo Tomé y Príncipe, Somalia y Sudán.

finalizada. ii) si la sostenibilidad no se había alcanzado, por lo que si estos países cumplían los requisitos para recibir asistencia del FMI y del BM, automáticamente estaban habilitados para recibir alivio suplementario por parte de estas dos instituciones. En esta segunda etapa el país seguía aplicando los programas de reforma y de reducción de la pobreza y los distintos acreedores respaldan financieramente a estos países por distintas vías para lograr la meta de sostenibilidad de la deuda.

Cuadro 4.1: Esquema de la Iniciativa HIPC



Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco Mundial y FMI

El escaso alcance de la *Iniciativa* provocado por la rigidez de los umbrales establecidos obligó a su revisión. A ello hay que añadir el contexto general de pérdida de legitimidad del FMI y el BM, ya explicado *in extenso* en los capítulos anteriores. En particular, la presión ejercida por la campaña mundial Jubileo 2000, liderada por una coalición de ONG, y las movilizaciones asociadas al incipiente movimiento altermundialista, tuvieron notable relevancia.

En un intento de restablecer la solidez institucional perdida, en la cumbre de Colonia de junio de 1999, el G7 propone el refuerzo de la Iniciativa mediante la rebaja de los umbrales de acceso, y la obligatoriedad en la adopción de un marco estratégico de políticas de lucha contra la pobreza. Oficialmente esto se dio en llamar Iniciativa HIPC Reforzada (*Enhanced HIPC Initiative*).

Básicamente, ello significó cambios en los criterios de elegibilidad, que fueron revisados a la baja tal como se observa en la Tabla 4.2, lo que condujo a que un mayor número de países tuviera acceso a los beneficios de la condonación.

Tabla 4.2: Cambios en los criterios de sostenibilidad de la Iniciativa HIPC

	1996	1999
VAN deuda total/exportaciones	<200-250%	<150%
Servicio de la deuda/Exportaciones	<20-25%	<15%
VAN deuda total/Ingresos fiscales	<280%	<250%

Fuente: Banco Mundial y FMI

Además, también se dio luz verde a un nuevo tratamiento en el seno del Club de París, que será conocido por el *Tratamiento de Colonia*, por el cual los acreedores bilaterales se comprometían a cancelar completamente los remanentes de stock de deuda procedente de AOD, y a cancelar el 90% de la deuda generada por los créditos a la exportación concedidos con anterioridad a la fecha de corte. Cabe notar que este tratamiento ha venido a sustituir al de Lyon, que ha quedado en desuso. A su vez, el mismo año, el FMI reformó sus denostados préstamos ESAF, y pasa a denominarlos PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*⁸²).

La novedad de la Iniciativa estriba en primer lugar en la aceptación de la insostenibilidad de la deuda de los países más pobres, y en segundo lugar por la aceptación por parte de las instituciones de Bretton Woods de revisar su posición como acreedor. Ni el BM ni el FMI han accedido jamás a renegociar ni perdonar su deuda, con el argumento de que su posición en los mercados financieros internacionales podría verse perjudicada. El BM argumentaba que actuaba en estos mercados, y la calificación de sus bonos es máxima, lo que indica una solvencia total que no debería ponerse en cuestión tratándose de la institución financiera pública más grande del mundo. Por su parte, el FMI argumentaba que su posición de garante del orden financiero internacional no le permitía poner en duda el cobro de la deuda contraída con él, para no dar señales negativas al resto de actores del sistema financiero internacional.

82 En castellano Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza (SCLP).

En cualquier caso, la Iniciativa previó la creación de un fondo fiduciario (*HIPC Trust Fund*), alimentado por los países del G7 (y alguno más como España), para compensar las pérdidas que la Iniciativa iba a ocasionar a ambas instituciones.

A pesar de que sin duda la Iniciativa es una oportunidad para los países africanos implicados en ella, en la medida en que la deuda externa constituye una carga extraordinaria, son muchas las dudas que razonablemente se pueden albergar.

En primer lugar, fijémonos que el objetivo de la Iniciativa es llevar la carga de la deuda a una senda de sostenibilidad, no solventar las debilidades estructurales que han conducido a la insostenibilidad. De hecho, el compromiso financiero del BM y del FMI, en el marco de la Iniciativa, es limitado y consiste en reducir deuda hasta unos determinados umbrales de sostenibilidad financiera. En palabras de Gunter: “(...)the HIPC initiative has been designed around the concept of what debt reduction is needed according to inappropriate debt sustainability indicators, instead of what debt reduction is needed for sustainable development.” (2002:11). Dichos umbrales son arbitrarios y basados en extrapolaciones arriesgadas. Por ejemplo, la ratio entre servicio de la deuda y exportaciones, se calcula en base a unos precios para los productos exportados. El colapso del precio de algunos productos básicos exportados por países africanos, como café o algodón, han dado al traste con algunas previsiones, extremo que ambas instituciones admiten, ya que “evidence that the actual performance during 2000-01 of the 24 HIPCs analyzed fell short of the expectations held at the time of their decision points” (IMF y IDA, 2002: 21). De hecho, ante la evidencia de las limitaciones, el FMI y el BM ya están poniendo sobre la mesa planteamientos que van más allá de lo que se plantea en la Iniciativa.

En vez de acudir a reprogramaciones y condonaciones más generosas, o plantear esquemas de negociación alternativos al Club de París, o incluso discutir el marco global de financiación de los países más pobres, se opta por una solución que perpetúa la dependencia de los mercados financieros internacionales.

4.1.4 LA MULTILATERAL DEBT RELIEF INITIATIVE

En julio de 2005 en Glenagles (Escocia), y en el contexto de la reunión anual del G8, tras unos meses de negociaciones entre el Reino Unido, EEUU, Francia, Alemania y Japón, se acordó profundizar en la reducción de la deuda de los países más pobres. La nueva *Iniciativa de Reducción Multilateral de la Deuda*, aunque formalmente no está dentro de la *Iniciativa Reforzada HIPC*, *de facto* es una etapa más de ésta, ya que solamente son elegibles los países

que hayan alcanzado el *Punto de Culminación* de la *Iniciativa Reforzada HIPC*⁸³. La principal novedad reside en que se abandona la noción de sustentabilidad de la deuda, y se pasa a condonar directamente el 100% de la deuda del FMI, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo, obviando la deuda del resto de 19 acreedores multilaterales que se contabilizan para África. La fecha de corte considerada es el 31 de diciembre de 2004. Sin embargo, las condicionalidades previas se mantienen, esto es, hay que tener en marcha un programa con el FMI, y una estrategia de reducción de la pobreza. A pesar de que los titulares de prensa insistían en un monto global condonado de 40.000 millones de \$ para los primeros 18 países, en VAN esa cifra se queda en 17.000. A pesar de que en el caso del FMI la condonación no significa reducción alguna de los flujos habituales de asistencia, en el caso del Banco Africano de Desarrollo y del Banco Mundial, cada dólar condonado en servicio de la deuda significa un dólar menos en ayuda financiera. Paradójicamente, esto puede significar que países que últimamente no estaban pagando el servicio de esta deuda vean disminuir sus recursos disponibles. En cualquier caso, el entusiasmo de las declaraciones de los acreedores contrasta con la realidad financiera del acuerdo.

Tabla 4.3: Status de la Iniciativa HIPC a 17 de julio de 2008

Países que han alcanzado el Punto de Culminación (23)	Países que han alcanzado el Punto de Decisión (10)	Países elegibles que no han entrado en la Iniciativa (8)
Benín, Bolivia, Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Gambia, Ghana, Guyana, Honduras, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tanzania, Uganda y Zambia.	Afganistán, Burundi, República Centroafricana, Chad, República del Congo (Brazzaville), Rep. Dem. del Congo (Kinshasa), Liberia, Guinea, Haití y Guinea-Bissau.	Comores, Costa de Marfil, Eritrea, Kirguistán, Nepal, Somalia, Sudán y Togo.

Fuente: Banco Mundial y FMI

83 Actualmente 22, 20 de ellos africanos, ver Tabla 4.3. Por otra parte, el FMI ha hecho dos excepciones con Camboya y Tayikistán, ya que les está concediendo alivio de la deuda en el marco de la MDRI sin ser países HIPC.

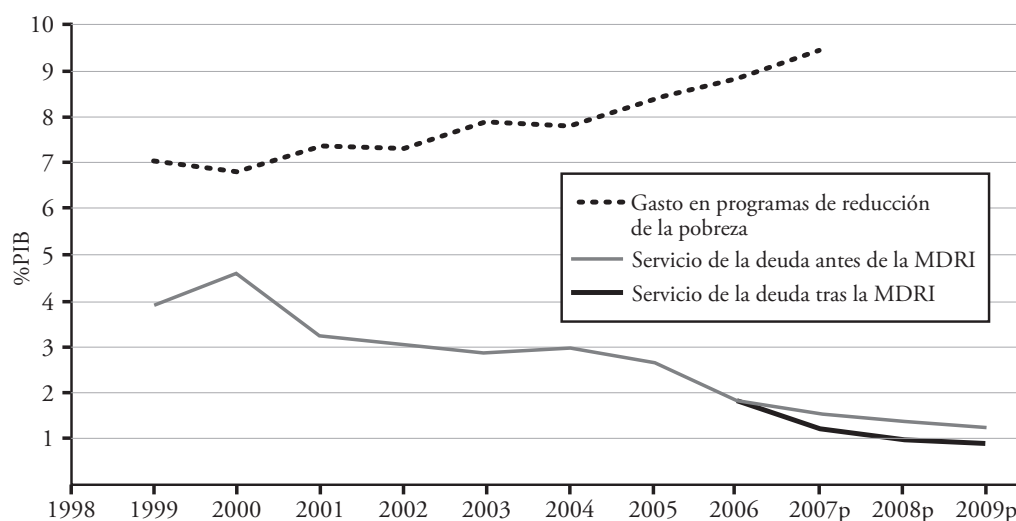
4.1.5 LAS LIMITACIONES DE LAS OPERACIONES DE REDUCCIÓN MULTILATERAL DE LA DEUDA

En todas estas iniciativas se pueden identificar algunas limitaciones, que sintetizamos a continuación

a. Las condicionalidades.

A pesar de la retórica de la *apropiación* de las políticas de desarrollo por parte de los países receptores de ayuda, la realidad nos indica que las iniciativas más recientes de reducción de la deuda continúan fuertemente condicionadas a la adopción de políticas afines a los planteamientos de los grandes donantes. En particular, el sesgo introducido hacia la reducción de la pobreza que se desprende de la obligatoriedad de elaboración e implementación de un Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza, tiene más de estético y discursivo que de cambio de planteamientos de fondo. A pesar del aumento del gasto en políticas de reducción de la pobreza observable en los países HIPC, y atribuible a las operaciones de reducción de la deuda (vid. Gráfico 4.3), el análisis pormenorizado de los procesos de elaboración y los contenidos de estos Documentos, como veremos más adelante, revela que la lógica del ajuste estructural no ha desaparecido, lo que sugiere que en nombre de la reducción de la deuda y la lucha contra la pobreza se pretende una suerte de ajuste permanente.

Gráfico 4.3: Servicio medio de la deuda y gasto en reducción de la pobreza de los HIPCs que han superado el punto de decisión



Fuente: Banco Mundial y FMI

b. El ámbito de aplicación: los casos de Nigeria y Kenya.

Grandes países fuertemente endeudados, y con graves problemas de desarrollo humano han quedado fuera de estas iniciativas. En África son particularmente significativos los casos de Nigeria y Kenya. En lo que se refiere al gigante petrolero, con un Índice de Desarrollo Humano menor que el de otros 10 HIPC, la aplicación estricta de los criterios de acceso a la Iniciativa HIPC no permiten su entrada, ya que puede recibir créditos no concesionales por parte del Banco Mundial en virtud de su tamaño, aunque en realidad no haga nunca recurso a esta fuente de financiación. Sin embargo, nadie duda en considerar a Nigeria un país con fuertes problemas financieros derivados de su alto endeudamiento. En octubre de 2005, en el marco del Club de París se acordó una reducción de alrededor del 60% de la deuda (previa a la fecha de corte, 16 de diciembre de 1986), siempre condicionado al cumplimiento satisfactorio de un programa del FMI. En el caso de Kenya, la presencia de una abultada deuda doméstica producto de una época de difícil acceso al crédito concesional internacional, hace que el país no sea elegible para la *Iniciativa HIPC* ya que ésta no es considerada en los cálculos de sustentabilidad.

c. La contabilización.

El CAD permite contabilizar como AOD los montos condonados de deuda externa. De modo más detallado, el perdón de la deuda consiste contablemente en convertir el monto perdonado (incluyendo los intereses atrasados) de un préstamo a una donación. Cuando ello ocurre, se origina un flujo de AOD equivalente al monto perdonado, y un movimiento en sentido inverso en la balanza de pagos que refleja la extinción de la deuda. Eso sí, únicamente el principal se contabiliza para calcular el valor neto de la operación. Ello es lógico en la medida en que no tendría sentido que se perdonara una cantidad que no ha sido efectivamente recibida por el país prestatario.

Como resultado de todo ello, la AOD neta aumenta por el total de principal e intereses atrasados menos el principal. Así, el resto de movimientos negativos susceptibles de restar en la AOD (extinción de los intereses atrasados, créditos oficiales no concesionales o deuda privada), no tienen efecto alguno en la cantidad de AOD.

El propio CAD admite en sus publicaciones que este tipo de contabilización, basado en los flujos de la balanza de pagos sobreestima el esfuerzo que el gobierno donante realmente hace, ya que las cantidades condonadas correspondientes a créditos públicos no AOD, y créditos privados, se añaden al flujo de AOD sin ser restadas en contrapartida por el crédito extinguido (DAC, 2006).

d. El riesgo moral.

No podemos pasar por alto la cuestión del *riesgo moral*, concepto que aplicado a este contexto se refiere a la posibilidad de que la condonación de la deuda pueda llevar a creer a los países deudores que los acreedores están dispuestos a perdonar más deuda en el futuro, cuando la probabilidad

de servicio de ésta vaya decreciendo. Ello puede inducir comportamientos fiscales expansivos por encima de las posibilidades de pago de las obligaciones de la deuda. Así, en la literatura relativa a esta cuestión, se aboga por la implementación de medidas de condicionalidad para evitar este tipo de comportamientos (Arnone et al. 2008). Asimismo hay que tener en cuenta que también los acreedores futuros pueden incurrir en riesgo moral en la medida en que las condonaciones en el marco de la Iniciativa HIPC y MDRI incrementan la capacidad para acceder a nuevos créditos, que pueden ser en términos no concesionales. En casos así, los costes de la condonación en parte van a subsidiar el servicio de deuda futura. Esto es lo que por ejemplo está ocurriendo en Sudán, donde paralelamente al proceso de condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC, el gobierno ha contraído nueva deuda no concesional con China. En este caso, es China quien actúa como *free-rider* en una situación de *riesgo moral* (Odedokun, 2007: 20).

Por otra parte, hay que destacar la existencia de algunos enfoques alternativos a estas iniciativas. En muchos casos se trata de propuestas que podrían considerarse complementarias a las iniciativas multilaterales de reducción de la deuda.

a. El desarrollo humano o los ODM como medida de la sostenibilidad de la deuda.

¿Qué cantidad debe pagar en concepto de servicio de la deuda un país con el 50 o 60% de la población por debajo del umbral de la pobreza? Ante esta pregunta, numerosas ONG e instituciones como la UNCTAD reclaman que el cálculo de sustentabilidad de la deuda no se haga en base a criterios macroeconómicos y financieros, sino en base al Índice de Desarrollo Humano o al grado de satisfacción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Así, el alcance de la condonación de la deuda en África sería muchísimo más profundo en términos financieros, y además debería generar un flujo de ayuda financiera suplementario por parte de los grandes donantes.

b. Aplicación de la doctrina de la deuda odiosa.

En el mismo artículo citado más arriba, Boyce y Ndikumana proponen que los gobiernos africanos repudien selectivamente deuda que pueda considerarse odiosa, invocando el derecho internacional y los precedentes históricos. Un mercado de capitales que funcione correctamente exige que los acreedores asuman las consecuencias de préstamos imprudentes. Pensar que los acreedores deben cobrar siempre, independientemente de cómo y a quién se ha prestado es indefendible. Siguiendo esta lógica, los gobiernos africanos deben solamente aceptar los pasivos generados por endeudamiento que haya sido dedicado a financiar de *bona fide* proyectos de desarrollo. Ante la evidencia de que las fugas de capitales están impulsadas por el endeudamiento exterior, los gobiernos africanos pueden argumentar que les toca a los acreedores demostrar que las deudas reclamadas son legítimas en base a la identificación del receptor del crédito, y si éste no se puede identificar, cabe pensar que esos fondos han sido desviados hacia bolsillos privados y posiblemente hacia el exterior.

En este caso, la responsabilidad no debe recaer en el gobierno, sino en los individuos que se hayan enriquecido con este endeudamiento si logran ser identificados.

Sin duda, la principal cuestión a resolver es quién define qué deuda es odiosa, y qué consecuencias jurídico-económicas tiene la definición de una deuda como tal (Nehru y Thomas, 2008; Howse, 2007; Ginsburg y Ulen, 2007). La cuestión no es nueva, y ya a mediados del siglo XIX encontramos ejemplos de repudio de deuda sobre esta base (Howse, 2007: cap. IV)

c. Constitución de un tribunal de arbitraje internacional.

Con un enfoque original, Raffer (2003) propone que se forme un tribunal de arbitraje internacional sobre la cuestión de la deuda. Para este autor, la nefasta gestión de la deuda se explica principalmente porque los acreedores son jueces y parte. Tanto en el Club de Paris como en otras instancias, son los acreedores los que imponen las condiciones en la gestión de la deuda. Creer que los acreedores no deben asumir responsabilidades, y que deben cobrar en todo momento y circunstancia no se sostiene desde el punto de vista moral. Es necesario por lo tanto una instancia independiente y con autoridad, un tribunal, que determine hasta qué punto deben pagar los países deudores sin que ello perjudique sus perspectivas de desarrollo.

4.2 EL POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPER

Como ya se ha señalado en el punto anterior, los términos de la Iniciativa exigen la preparación de un PRSP para acceder a la reducción de la deuda. La aparición del PRSP cambia sustancialmente el proceso de elaboración e implementación de políticas, ya que se pretende que éste sea el instrumento que se sitúe en el centro de las estrategias de los gobiernos y los donantes.

4.2.1 PRINCIPIOS BÁSICOS

Para la formulación del PRSP, el BM ha elaborado y puesto a disposición pública una guía, un documento de referencia (*sourcebook*) que debe acompañar el proceso de elaboración del PRSP. El análisis de este documento, por lo tanto, nos será de gran utilidad, ya que nos indicará con concreción cuáles son los planteamientos de fondo que pretenden impulsar el BM y el FMI en el marco de esta nueva instrumentación. Además, y de modo explícito, el *sourcebook* se alimenta del CDF y de la reconceptualización del marco de análisis de la pobreza contenido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001, analizados en el capítulo anterior.

En el *sourcebook*, se enuncian cinco principios básicos que sustentan la definición y la puesta en marcha de los PRSP: “*los principios en los que se basa el programa PRSP apuntan a que dichas estrategias deben:*

- a. estar dirigidas y controladas por cada país, que promoverá procesos de participación amplios para la formulación, implementación y supervisión de los progresos en función de los resultados;*
- b. estar orientadas a resultados, centrándose en los que benefician a los pobres.*
- c. ser de amplio alcance y que reconozcan la naturaleza multidimensional tanto de las causas de la pobreza como de las medidas para combatirla;*
- d. estar orientadas hacia el partenariado, constituyendo una base para la participación activa y coordinada de los colaboradores en el desarrollo (bilaterales, multilaterales y no gubernamentales), en apoyo a las estrategias de cada país; y*
- e. estar basadas en una estrategia a medio y largo plazo para la reducción de la pobreza, reconociendo que una reducción sostenida de la pobreza no puede conseguirse de la noche a la mañana.” (Banco Mundial, 2002)*

También se observa que se pretende que las estrategias contenidas en el PRSP puedan ser jerarquizadas, a fin de posibilitar la implementación de políticas, tanto en términos fiscales como institu-

cionales. Como última observación general, cabe señalar que el financiamiento de los programas del PRSP se hace en parte con los fondos liberados de la condonación de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC.

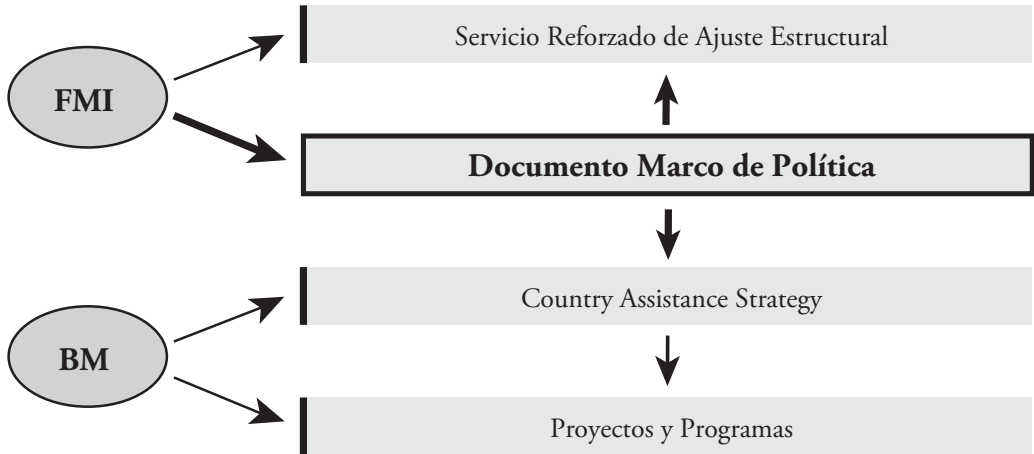
La emergencia de este instrumento puede explicarse por la necesidad de los grandes donantes de demostrar que se estaba actuando en favor de los ODM, así como que se estaba contribuyendo a la seguridad global (Driscoll y Evans, 2005: 6). Las expectativas puestas en este instrumento son muy importantes, en la medida en que los discursos grandilocuentes que acompañaron su emergencia fueron poco prudentes habida cuenta de la larga experiencia acumulada de fracasos en el combate de la pobreza en las décadas anteriores.

4.2.2 UN NUEVO REPARTO DE PAPELES

La entrada en escena de este nuevo instrumento supone un replanteamiento profundo, al menos sobre el papel, de los roles de los diferentes actores implicados en el proceso. La elaboración de políticas en el marco del ESAF, funcionaba de manera que el FMI elaboraba, anualmente y para cada país beneficiario, un Documento Marco de Política (*Policy Framework Paper, PFP*) que guiaba las relaciones del país con el FMI. Las líneas argumentales de este documento determinaban las del *Country Assistance Strategy* (CAS), que era el documento elaborado por cada país para el Banco Mundial que dirigía las operaciones y los proyectos del Banco en ese país.

Gráficamente, el esquema era el siguiente:

Cuadro 4.2: El antiguo reparto de papeles entre el FMI y el Banco Mundial

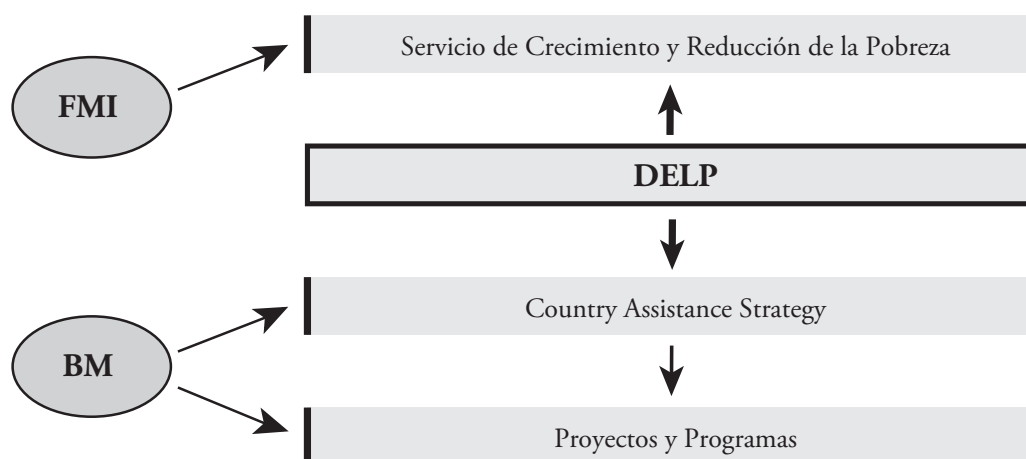


Fuente: elaboración propia

Formalmente, el Documento Marco de Política lo elaboraba el gobierno del país en cuestión, pero a la práctica eran funcionarios del FMI los autores intelectuales. Todo esto tenía como consecuencia que las políticas económicas de estos países, en gran medida, se elaboraban en Washington con todas las limitaciones que esto podía comportar. En este aspecto, Helleiner ha destacado la prepotencia de los funcionarios del FMI ante sus colegas africanos (Helleiner, 1992). Por su parte, Stiglitz ha puesto el acento en el rígido y limitado esquema analítico de estos funcionarios, los cuales aplicaban prácticamente la misma receta para Rusia que para Benín en la creencia que la economía funciona de la misma manera en todo el mundo (Stiglitz, 1998 a y b).

Ahora, la reforma consiste en que desaparece el *Policy Framework Paper* y el ESAF, y se sustituyen por el PRSP y el PRGF. Además, el CAS –que no desaparece– seguiría las líneas de PRSP.

Cuadro 4.3: El nuevo reparto de papeles entre el Banco Mundial y el FMI



Fuente: elaboración propia

Aunque a nivel formal, el FMI pierde el papel protagónico en la elaboración de las políticas del país en cuestión, en favor del gobierno, que es quien debe liderar el proceso de construcción del PRSP, ni el FMI ni el BM pierden control. A través de directrices generales y de evaluaciones intermedias (*assessments*), el FMI y el BM guían el proceso. Además, en última instancia el PRSP debe ser aprobado por una comisión *ad hoc* conjunta de ambas instituciones, que emite una evaluación (*Joint Staff Assessment*).

4.2.3 LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN

El FMI y el BM, coherentemente con los principios del CDF, abogan abiertamente por que cada país gestione la elaboración de su PRSP, que debe ser fruto de un proceso participativo. En el contexto de crisis de legitimidad en que se debaten ambas instituciones, la importancia concedida a la necesidad de que los países se identifiquen con el PRSP, puede interpretarse como una rectificación ante las críticas vertidas en épocas anteriores por la falta de consideración de las opiniones y las especificidades de cada país.

El concepto de proceso participativo supone la implicación activa del conjunto de los actores relevantes de la sociedad en la elaboración, el seguimiento y la implementación del PRSP. Además, debería contribuir a enriquecer los debates, y a definir una estrategia más adaptada a las verdaderas necesidades, reclamaciones y aspiraciones de la sociedad. Estos aspectos forman parte del tan traído concepto de empoderamiento, es decir, dar a los pobres la oportunidad de influir sobre las políticas que les afectan.

El manejo del proceso por parte del gobierno y la participación de la sociedad civil, no sólo en la definición, sino también en el seguimiento de las políticas, debería fomentar la implicación de los gobiernos en la eficacia y la calidad de las acciones previstas en el PRSP, reforzando todo ello la “apropiación” por parte del país. A través de la participación, también se implica a la sociedad civil y al sector privado en los asuntos reservados tradicionalmente al estado, con el objetivo de poner en marcha el principio de la rendición de cuentas (*accountability*), del control y la fiscalización de la acción del estado.

La definición precisa de participación en el sourcebook es la siguiente: “*la participación es el proceso a través del cual los agentes influyen y comparten el control sobre la fijación de prioridades, la definición de las políticas, la asignación de recursos y el acceso a los bienes y servicios públicos. No existe una guía de la participación porque ésta se inscribe en diferentes contextos, diferentes proyectos y diferentes objetivos*” (Banco Mundial, 2002). La prudencia de la institución en este último aspecto, se explica por cierta precipitación que presidió el lanzamiento del PRSP, que obliga a definir los aspectos más conflictivos y de los que existe menor experiencia a medida que avanza el proceso (Cling et alii, 2002: 172). A pesar de ello, en el “*sourcebook*” aparecen algunas indicaciones de qué puntos debe considerar JSA (*Joint Staff Assessment*, elaborado por una comisión conjunta de funcionarios del FMI y del BM), en la evaluación de la participación en el PRSP (Banco Mundial, 2002):

- a. existencia de un proceso participativo en el seno del estado –en el interior de la administración central, del Parlamento y de las administraciones o gobiernos locales-;
- b. la implicación de otros actores sociales, por ejemplo grupos de la sociedad civil, grupos de mujeres, minorías étnicas (...);

- c. la implicación de donantes bilaterales y multilaterales, en particular a través de su contribución analítica de apoyo a la definición del PRSP;
- d. la existencia de mecanismos de consulta de los pobres y de sus representantes;
- e. la definición de un plan de comunicación social sobre el PRSP

La importancia otorgada a la participación supone un giro estratégico importante respecto las prácticas precedentes. Anteriormente, incluso en el caso de que expertos nacionales participaran en la definición de las políticas, y que formaran parte de los equipos negociadores, sus opiniones acababan contando muy poco y disponían de márgenes de maniobra muy escasos. A otro nivel, las informaciones públicamente accesibles de las negociaciones entre el FMI, el BM y los gobiernos eran más que limitadas. De hecho, la mayoría de documentos manejados, aun siendo de la mayor trascendencia para el devenir de las políticas del país, eran confidenciales.

El fracaso generalizado de los PAE en África se puede explicar no solamente por el discutible diseño de políticas, sino que también por las deficiencias que se han podido observar en el proceso de construcción e implementación de políticas. Por un lado, se suponía que los expertos internacionales eran los más adecuados para definir las políticas a seguir, prácticamente sin tener en cuenta el conocimiento específico del país. Por otro lado, a pesar de ser soslayados como incompetentes y estar marginados en la concepción de las estrategias, a los responsables gubernamentales se les suponía capaces de implementar eficientemente las políticas definidas, aunque no se sintieran identificados con ellas. Como era previsible, estas disfunciones acabaron afectando negativamente al desarrollo de los PAE, y la necesidad de generar entornos participativos devino evidente.

La importancia concedida a la participación también forma parte del desarrollo de la idea del “buen gobierno”, cuya conceptualización ha sido expuesta en el capítulo anterior, y que actualmente se exige como requisito del éxito de las políticas a implementar. A ello hay que añadir la ola democratizadora que se ha extendido por el continente en la última década. Todos estos elementos confluyen en la necesidad de dar más peso a los “sin voz” en la definición de las políticas, tanto a niveles nacionales como internacionales, y a tal efecto se imponen dos condiciones (Cling et alii, 2002: 174): por un lado, una mejor consideración de los contextos económicos, sociopolíticos e institucionales, específicos en cada realidad concreta; además, se internaliza el carácter básico de la adhesión a las políticas de los gobiernos, pero también de la población. En definitiva, se advierte un interés particular en que los países se identifiquen con las políticas del PRSP.

En el siguiente cuadro observamos esquematizados los principales cambios que aporta el PRSP, respecto los instrumentos anteriores del ajuste estructural, en el ámbito de la formulación de las políticas y según se desprende de la documentación de los propios promotores, el FMI y el BM.

Tabla 4.4: Las innovaciones aportadas por el PRSP según los planteamientos del FMI y del BM

	PAE	PRSP
Objetivo principal	Ajuste estructural	Lucha contra la pobreza
Elaboración	Política impuesta desde el exterior	Política elaborada participativamente por el país
	Enfoque de arriba abajo (top-down approach)	Enfoque de abajo a arriba (bottom-up approach)
	Secreto	Transparencia
Consideración de las especificidades del país	Escasa	Fuerte
Financiación	Priorización del proyecto	Canalización de la ayuda hacia el presupuesto
Indicadores	Indicadores de medios	Indicadores de resultados

Fuente: elaboración propia a partir de Cling et alii, 2002

Sin duda el elemento más destacado del PRSP es el desplazamiento hacia el centro de las políticas de la reducción de la pobreza, en coherencia con lo que se observa en el conjunto del sistema de cooperación. Lo que antes era visto como una preocupación marginal, que debía ser gestionada a través de programas específicos, y no de modo transversal en todas las políticas del gobierno, influyendo en su diseño e implementación. Anteriormente, las estrategias nacionales de reducción de la pobreza eran vaguedades añadidas a los discursos, o como mucho programas específicos basados en los sectores sociales. En cambio, el nuevo enfoque permite la adopción de planes mucho más integrales y multisectoriales.

En otro orden de cosas, lo que busca este nuevo marco de elaboración de políticas es que los países se identifiquen con las políticas propuestas. Esto implica diversos niveles, el gubernamental ante todo, pero también el sector privado y todo tipo de ONG (de desarrollo, de defensa de la infancia, de las mujeres, etc.), en suma lo que se ha venido a denominar la sociedad civil.

El análisis del contenido del cuadro lo centraremos en aquellos elementos que tienen que ver con la identificación. En primer lugar, observemos en la parte de elaboración como el PRSP busca pasar de políticas impuestas desde el exterior a que éstas sean formuladas en el país, y además de modo participativo, a través de encuentros, discusiones públicas, comités conjuntos, etc. El denostado *top-down approach*, viene a ser sustituido por un enfoque *bottom-up*, de formación de políticas de abajo arriba. Ello favorece sin duda la democratización de las políticas, ya que

así son los pobres los beneficiarios en teoría del nuevo marco de políticas, los que ponen sobre la mesa sus prioridades. Por último, en las negociaciones entre gobiernos y FMI y BM se busca la mayor transparencia posible, frente al secretismo que envolvía las prácticas anteriores.

La toma en consideración de las especificidades del país supone la asunción de la imposibilidad de universalización de las recetas de política económica, que había presidido las prácticas anteriores. La robustez teórica de los marcos teóricos en los que se basaban los PAE, hacían suponer una suerte de causalidad lineal, que se estrelló con la realidad. La misma receta debía funcionar igual en Benín que en Rusia o Nicaragua, lo que suponía una simplificación de las realidades económicas, al tiempo que obviaba sus profundas interrelaciones con los social, institucional y político. Ahora, y sin que ello suponga el abandono de planteamientos de corte neoclásico, se tomarán en consideración las especificidades del país. Las políticas se “customizarán”, se adaptarán al cliente, para incrementar así su eficacia, pero también para fomentar la identificación.

Otro de los cambios relevantes, hace referencia a las modalidades de financiación y a la elección de indicadores para evaluar las políticas. Hasta ahora se priorizaba la canalización de la ayuda financiera a proyectos puntuales concretos, normalmente utilizando la metodología del marco lógico como instrumento de planificación de estos proyectos. Este instrumento permite un fuerte control financiero y operativo por parte del donante sobre el proceso de ejecución, pero tiene como inconveniente que los ejecutores, en este contexto los gobiernos, tienen muy poco margen de maniobra, se ven constreñidos en su *modus operandi* y en la asignación de recursos. Los gobiernos no podían asignar los recursos procedentes del FMI y el BM según sus intereses y necesidades, sino que debían aplicarlos exactamente en los proyectos negociados y acordados, con escaso margen de discrecionalidad. Eran fondos finalistas, “*ear-marked*”.

En el nuevo enfoque, en cambio, el interés se centra en la consecución de resultados, y no en los medios por los que se llega a ellos. Así, los indicadores de evaluación se basarán en el análisis de los resultados finales, y no tanto en los caminos por los que se ha llegado a estos resultados. No sólo eso, ya que financieramente se pretende canalizar los recursos hacia los presupuestos generales, sin que sean finalistas, permitiendo un mayor grado de discrecionalidad en su asignación al gobierno. En suma, se trata de evaluar resultados y no implementación de políticas. Estas prácticas sin duda favorecerán la identificación de los gobiernos con las políticas, ya que ahora no se verán tan encorsetados en la gestión de los programas de ayuda financiera del FMI y el BM.

Un primer examen de estos nuevos enfoques difícilmente puede arrojar una valoración negativa, son signos evidentes de la voluntad de aligerar la condicionalidad contenida en los programas del FMI y del BM hasta ahora, y que ya hemos visto que tienen un impacto negativo en términos de resultados. Ahora bien, se detecta una primera limitación, ya que estos intentos de creación de mecanismos de identificación con las políticas contenidas en el PRSP, estriba en que al fin y al cabo, es un comité conjunto del FMI y del BM el que acaba dando el visto bueno al PRSP, y ello puede minar algunos aspectos del proceso de apropiación de políticas.

4.2.4 LA PUESTA EN MARCHA DEL PRSP

A pesar de que el contenido concreto de cada PRSP diferirá de país a país dependiendo del contexto, su elaboración, como ya hemos señalado, viene guiada por algunos principios básicos. Según el *sourcebook*, la definición de una política de reducción de la pobreza se debe estructurar en los siguientes pasos.

En primer lugar, es necesario hacer una fotografía de la coyuntura económica y de la pobreza. Los determinantes de ésta, y el perfil de las poblaciones pobres deben ser objeto de análisis precisos y detallados, son una condición *sine qua non* para la formulación de una estrategia eficaz de reducción de la pobreza.

Tras tener identificados las características y los determinantes de la pobreza, el PRSP debe explicitar los elementos esenciales de la estrategia de lucha contra la pobreza. El *sourcebook* exige a los países articular las políticas surgidas del examen anterior entorno a cuatro ejes:

- Las políticas macroeconómicas y estructurales, que deben tener como objetivo un estilo de crecimiento sostenido y en favor de los pobres.
- El buen gobierno, incluyendo la gestión financiera del sector público.
- Políticas y programas sectoriales apropiados.
- Una evaluación realista del coste de la financiación requerida para los principales programas propuestos.

En el mismo *sourcebook*, todo PRSP debe tratar exhaustivamente los cuatro temas citados, ya que la evaluación del FMI y el BM se fundamentará en la calidad del tratamiento de estos ejes.

La polimorfología de la pobreza, así como el encabalgamiento de sus causas, explica que la reducción de la pobreza no pueda acometerse a partir de proyectos puntuales. Así, se propone un programa global que cubra todo el espectro de las políticas públicas, que esté construido a favor de los pobres, y que las medidas de política que eventualmente puedan tener un impacto negativo sobre la pobreza se vean compensadas por redes de seguridad y otras medidas. El PRSP pues, debe presentar un amplio abanico de acciones (Cling et alii, *ibid*: 176):

- Medidas de estabilización financiera, como la reducción del déficit público, la reforma fiscal, o el control de la masa monetaria.
- Reformas estructurales que faciliten el funcionamiento de los mercados y que favorezcan el crecimiento.
- Reformas sectoriales, en el ámbito del desarrollo rural, de la salud, de la educación, de las infraestructuras, etc. favoreciendo la cogestión y la participación de los beneficiarios.

⁸³ Por ejemplo, la reforma del sector del algodón en el Chad, la reforma agrícola en Malawi, o la reforma del sector del te en Rwanda (<http://www.worldbank.org/psia>).

- Reformas institucionales, como la descentralización, que permite acercar el proceso de decisión de las poblaciones implicadas, pero también el refuerzo de las capacidades de gestión del Estado, y la mejora del funcionamiento de las instituciones.

4.2.5 ESTABILIZACIÓN, AJUSTE Y POBREZA EN EL PRSP

La lógica subyacente a las medidas identificadas no parece muy alejada de la del ajuste estructural. De hecho, en el *sourcebook* se argumenta que la estabilidad macroeconómica es básica para el crecimiento sostenido, sin el cual la pobreza no puede ser reducida. Se reconoce sin embargo que, en algunos contextos, las medidas encaminadas a la consecución de la estabilidad pueden producir efectos regresivos en la distribución de la renta en el corto plazo, con un consecuente impacto sobre la pobreza. El *sourcebook* plantea que es mejor tratar estos desajustes transitorios con disposiciones compensatorias apropiadas, que suspender las medidas de estabilización y gobernar la economía con un horizonte cortoplacista. El mismo razonamiento se halla en la base de la consideración del impacto de las medidas de ajuste estructural.

Ahora bien, cuando se detecte un *trade-off* evidente entre los costes sociales a corto plazo y los beneficios a largo de las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales, se procederá a la elaboración de un *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA). Sin embargo, para hacer del PSIA algo manejable se recomienda que el análisis se restrinja a los efectos que pueda suponer una medida macroeconómica de peso, como la remoción de subsidios o la realineación del tipo de cambio.

Así, en la práctica, los PSIA se convierten en análisis sectoriales según se desprende de la información facilitada por el BM en su página web⁸⁴. Los resultados de los diferentes PSIA se van incorporando a las revisiones del PRSP, pero en su totalidad, los primeros PRSP no han incorporado la dimensión social. Como se señala en un informe de la UNCTAD: “*country PRSPs have so far covered a broad spectrum of macroeconomic policies and structural reforms without assessing their likely impact on poverty*” (2002:21)

4.2.5.1 El manejo macroeconómico en el PRSP

En el *sourcebook*, se define la existencia de estabilidad macroeconómica cuando los saldos fiscales y de cuenta corriente son consistentes con niveles de endeudamiento bajos y declinantes, una tasa de inflación en la banda baja de un dígito, y crecimiento positivo del PIB per cápita. Asimismo se define como macroeconómicamente inestable, la situación en la que

84 Por ejemplo, la reforma del sector del algodón en el Chad, la reforma agrícola en Malawi, o la reforma del sector del te en Rwanda (<http://www.worldbank.org/psia>).

hay grandes déficits por cuenta corriente financiados con préstamos a corto plazo, niveles de endeudamiento altos y crecientes, inflación de dos dígitos, y crecimiento del PIB negativo o cercano a 0.

Si el origen de la situación de inestabilidad es interno o externo, ello tendrá consecuencias sobre la dirección de las políticas de estabilización a emprender. En caso de originarse la inestabilidad en el exterior, con un impacto negativo sobre la balanza de pagos, en la concepción del PRSP, para ajustarse macroeconómicamente ante un *shock* desfavorable y permanente de este tipo, se requiere rigidez en el gasto fiscal para evitar asignar recursos a solventar problemas permanentes. Esta receta no resulta de gran utilidad para África, debido a su especialización en la exportación de productos básicos, cuya Relación Real de Intercambio es declinante (ver Gráfico 2.2), y los precios de los cuales experimentan un alto nivel de volatilidad. Con este perfil de fuente de inestabilidad, las políticas para el ajuste deberían consistir en inversiones masivas para cambiar la estructura de las exportaciones (UNCTAD, 2002: 23), con lo cual la política fiscal debe ser activa y no pasiva según se receta en el sourcebook. Esta rigidez en lo fiscal sorprende en la medida en que en los últimos años se ha demostrado que en contextos volátiles los gobiernos deben tener capacidad para llevar a cabo políticas anticíclicas (Gottschalk, 2005: 420).

Por otro lado, se insiste en la importancia de la inflación para garantizar la estabilidad. Para tenerla bajo control, se recomienda políticas fiscales y monetarias prudentes. Esto tampoco resulta de gran utilidad para la mayor parte de países africanos, ya que en éstos la inflación no ha constituido un problema serio. Hay muy pocos países por encima del 20% anual de inflación (Ghana, Malawi, Mozambique y Zambia). Incluso se detectan episodios deflacionarios, como en Burkina Faso, Malí o Cabo Verde. En cualquier caso, la desinflación constituye uno de los objetivos centrales de la estrategia macroeconómica contenida en el PRSP, independientemente de su posible impacto negativo en términos de represión del crecimiento.

El control de la inflación podemos considerar que forma parte del paquete de políticas de ajuste estructural. Ello es así básicamente por dos motivos. En primer lugar, en presencia de una tasa de inflación moderada o baja, los mercados funcionan mejor ya que los agentes pueden determinar con mayor fiabilidad los precios relativos, y se evitan dinámicas de acopio de mercancías o de suministros para protegerse del aumento de precios. El segundo argumento, acaso de mayor relevancia, es que con la inflación reprimida, la competitividad del país en términos comerciales y financieros se refuerza. Es decir, el país puede enfrentarse en mejores condiciones a un proceso de apertura, tanto desde el punto de vista financiero como comercial.

En la medida en que se supone que el objetivo último del PRSP es la reducción de la pobreza, es interesante ver qué percepción tienen los africanos pobres de la inflación. Como ponen de manifiesto algunas encuestas, en las que africanos pobres expresan sus opiniones en

cuestiones relacionadas con la política macroeconómica, la inflación no figura como fuente de preocupaciones. La estabilidad a la que aspiran tiene que ver con el empleo y el ingreso (UNCTAD, 2002: 24).

4.2.5.2 El sector público en el PRSP

En el marco del PRSP, el objetivo principal de la actuación pública debe consistir en aplicar los recursos que las operaciones de reducción de la deuda, y los programas internacionales de lucha contra la pobreza han puesto a su disposición, en áreas identificadas como prioritarias para la reducción de la pobreza, singularmente la educación básica, la salud y las infraestructuras.

El *sourcebook* pone también el acento en la reducción del gasto público discrecional en áreas no prioritarias. Aquí surge un problema consistente en la determinación de qué gastos son prioritarios y cuáles no lo son. Si existe discrepancia entre lo que dice el PRSP y lo que vota el parlamento, ello puede poner en duda la capacidad de éstos para fijar el contenido del presupuesto, lo que sin duda tendría consecuencias sobre la identificación de los países con el PRSP (UNCTAD, 2002: 25). Por ejemplo, se recomienda considerar los subsidios a empresas públicas como posible objetivo para recortar gasto.

Por otro lado, el *sourcebook* propone revisar el gasto público en formación de capital, reasignándolo a programas sociales. Ello puede suponer una contradicción, derivada de algún modo a las urgencias que debe satisfacer el PRSP. Si se pone en entredicho la inversión pública, con ello se pone en peligro uno de los elementos que permite poner bases futuras del crecimiento, *indispensable para reducir la pobreza*. Además, y como apunta la UNCTAD: “*There may also be other areas of growth-enhancing public spending where, because it is only indirectly linked to poverty objectives, the expenditure risks being reduced in relative or absolute terms*” (2002: 26).

Otro elemento que debería cuestionar esta restrictiva visión del gasto público tiene que ver con el endeudamiento. Si ya la inversión pública se debilita en favor del gasto social, más todavía puede verse reducida si se considera la carga del servicio de la deuda. Efectivamente, su pago constituye un gasto no discrecional, con lo cual no puede reducirse, y a día de hoy y a pesar de los programas de condonación parcial de la deuda, su peso continúa siendo considerable.

En lo que respecta al déficit fiscal, el *sourcebook* no fija ningún límite, en la medida en que se considera que el gasto asociado a la reducción de la pobreza debe disfrutar de cierta flexibilidad. No se exige, por lo tanto, un presupuesto equilibrado. De todos modos, sí que se tiene en cuenta la necesidad de elevar el ingreso fiscal, con el objetivo de disminuir el peso de la deuda y poder aumentar el gasto social. En este sentido, el *sourcebook* sí que hace recomendaciones explícitas: hay que minimizar el recurso a los impuestos sobre la renta, y sobre los beneficios de las empresas, y consecuentemente hay que introducir un IVA con una amplia base recaudatoria.

La lógica subyacente es que los impuestos directos afectan negativamente a la inversión. Por su parte, los indirectos son por definición regresivos.

Por otra parte, se ha observado en tres países con PRSP (Lesotho, Níger y Mozambique), que el gasto público total como proporción del PIB ha disminuido (UNCTAD, 2002: 27). Es decir, que la magnitud de la caída del gasto asignado a áreas no prioritarias, ha sido mayor que el aumento de la dotación en las prioritarias.

En los PRSP se opta por la privatización de las empresas públicas, el estado debe retirarse de las actividades productivas. Por ejemplo en el PRSP de Ghana se explicita que el programa de privatizaciones hay que acelerarlo, y para ello se crea un fondo de privatizaciones (*Privatization Trust*).

En suma, en materia fiscal, el PRSP propone una intervención pública que cercene lo menos posible los espacios de generación de beneficio privado y de acumulación. Observemos en primer lugar qué tipo de estructura impositiva se preconiza, y también cómo el peso de la intervención pública global en algunos casos se reduce. Todo ello, conjuntamente con la lógica privatizadora, no constituye un cambio significativo respecto la línea de las políticas de ajuste estructural precedentes.

4.2.5.3 Las reformas del sector financiero que requiere el PRSP

El *sourcebook* indica que el PRSP debe contener compromisos en cuanto a desregulación de los mercados financieros. Así, el tipo de interés debe estar fijado por el mercado; se deben introducir subastas de deuda, así como organizar un mercado secundario de ésta, todo ello como instrumentos indirectos de política monetaria; también se debe facilitar la entrada en el negocio bancario; y también se deben crear bolsas de valores.

La *rationale* explicitada de estos objetivos reside en que estas políticas liberalizadoras se considera que favorecen a los pobres, ya que les permite acceder a activos más seguros, y les incentiva a ahorrar.

Por otro lado, en el PRSP se consolida la imposibilidad de que el gobierno se financie en caso de necesidad vía banco central, para hacerlo a través de los mercados financieros. En definitiva, se preconiza la independencia del banco central, al estilo de los países desarrollados, medida que busca reducir los problemas derivados de la inconsistencia temporal, y consistente en reducir al máximo el poder discrecional de los responsables políticos (Bacaria, 2008).

En el contexto africano, la financiación vía mercados financieros ha inyectado nuevos elementos de inestabilidad en algunos países, ya que ello ha agravado los problemas de endeudamiento interno, agudizados por políticas monetarias restrictivas. Además, en lo que se refiere a la distribución de la renta, el aumento del endeudamiento interno a tipos de interés altos, supone un desplazamiento hacia la esfera rentista de recursos que podrían ser empleados en usos productivos.

4.2.5.4 La dimensión exterior del PRSP

El último de los aspectos que analizaremos de la concepción del PRSP es su dimensión exterior. En la medida en que el enfoque del ajuste estructural preconizaba el impulso de la apertura en todos los sentidos, debemos analizar si los contenidos del PRSP también se ubican en esta línea.

En el área financiera, no se detectan compromisos explícitos de apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos. Sin embargo, sí se expresan compromisos generales de caminar hacia una mayor apertura económica, concepto que incluye sistemas financieros y cambiarios abiertos y desregulados.

De nuevo, la *rationale* que se esgrime en el *sourcebook* para justificar la apertura y la liberalización de los mercados financieros, tiene que ver con la reducción de la pobreza. Se argumenta que la liberalización puede beneficiar a los pobres, ya que así pueden tener acceso a activos más seguros, como divisas, que les pueden proteger de devaluaciones.

Sin embargo, no se ponen sobre la mesa los efectos negativos sobre los pobres que pueden tener las crisis financieras y cambiarias derivadas de liberalizaciones precipitadas. Los esfuerzos que algunos países africanos han llevado a cabo para integrarse en el sistema financiero global para atraer financiación privada, a través de medidas liberalizadoras, han tenido como consecuencia inestabilidad en el tipo de cambio y dificultades en la balanza de pagos.

Para garantizar cierto nivel de protección ante problemas repentinos en la balanza de pagos derivados de fugas de capitales, el *sourcebook* recomienda el mantenimiento de volúmenes adecuados de reservas de divisas, cuya constitución debe ir paralela a la liberalización. De hecho, es una práctica habitual en África mantener reservas por encima de lo que es considerado prudente, pero con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria de los más pobres. Ahora se deben dedicar recursos a la protección de posibles efectos negativos de la liberalización financiera, con el coste de oportunidad que supone en términos de importación de bienes de capital e intermedios, y de garantía de la seguridad alimentaria.

En suma, la postura que se defiende en el *sourcebook* en cuanto a la apertura y liberalización financiera es de desregulación. Medidas de control de capitales al estilo chileno, que se han revelado efectivas, no se contemplan. La regulación y el control de los movimientos de capital son aspectos que se deberían tener en cuenta para garantizar que estos recursos afluían hacia la inversión en activos reales, y no a la fuga de capitales o a la constitución de reservas (Feldstein, 2002).

En el ámbito comercial, la política que se propone también es liberalizante, esgrimiéndose el argumento de que ello es positivo para el crecimiento, y para la mejora de la distribución de la renta en la medida en que son los pobres los mayores beneficiarios. Se recomiendan, pues, aranceles bajos y con pocas crestas para limitar en lo posible la discrecionalidad en su aplicación.

La escasa competitividad del sector manufacturero africano puede significar el cierre de numerosas empresas si la liberalización es precipitada y poco selectiva. Es necesario señalar que,

si bien las distorsiones que introducían las políticas comerciales anteriores eran excesivas en algunos casos, su corrección no significa automáticamente la liberalización irrestricta, ya que ello puede tener consecuencias negativas en términos de empleo y de crecimiento.

El modelo de apertura exterior que se sostiene en los PRSP es sustancialmente diferente al modelo seguido por los países asiáticos, a pesar de que en la literatura se justifiquen los beneficios de la apertura en base a la experiencia asiática. No es lo mismo una apertura selectiva, con políticas públicas orientadas al apoyo de los subsectores exportadores, que la apertura de todos los sectores de la economía (Heo, 2001). Son políticas indicativas, que a propósito del caso coreano, Amsden tildó de “*getting prices wrong*” (1989), en oposición a la receta al uso de “*getting prices right*”, propia de las políticas de ajuste estructural.

En este ámbito, en lo que se refiere a la inversión para la exportación es interesante señalar la propuesta del *sourcebook*. En él se defiende que los países deben diseñar estrategias tendentes a favorecer las Zonas Francas de Exportación (*Export Processing Zones, EPZ*), que define como “*enclaves for export promotion, especially of nontraditional exports, that are often used where economy-wide trade reform is impeded or in which infrastructure and regulatory requirements cannot be met on a national basis*” (Hoekman et alii, 2002: 37). Por otro lado, la gestión de las EPZ debe ser privada, descartándose la intervención pública: “*publicly developed and managed EPZs have typically been unsuccessful*” (ibid.).

Uno de los rasgos más destacados de la economía mundial en los últimos años, ha sido el espectacular crecimiento de las EPZ en numerosos países periféricos. Sin duda, ello es un reflejo del proceso de mundialización, y que la flexibilidad tecnológica existente hoy día sustenta y facilita. Ello genera mayores y mejores oportunidades de valorización del capital. La política de fomento de las EPZ como estrategia de industrialización forma parte del proceso de ajuste estructural. Se trata de adaptar las estructuras productivas propias a las exigencias del capital transnacionalizado, proponiendo las mínimas regulaciones posibles (Andreff, 1999).

En suma, las orientaciones sobre las cuales deben ser formuladas las políticas económicas que se van a incluir en los PRSP son consistentes con las que informaban las políticas de estabilización y ajuste estructural: menor intervención pública, apertura y desregulación.

4.3 LA REFORMA DE LOS INSTRUMENTOS DEL FMI: EL PRGF

Si bien es el BM el principal promotor del cambio de enfoque e instrumentación, el FMI también lo impulsa. Así, y paralelamente al establecimiento del PRSP como obligación para acceder a la reducción efectiva de la deuda multilateral en el marco de la Iniciativa HIPC, el FMI obliga también a los países elegibles para su ventanilla de financiación concesional⁸⁵ a adoptarlo. De hecho, para acceder a la condonación de la deuda, es obligatorio tener un acuerdo con el Fondo en el marco del PRGF.

Según manifiesta el propio FMI, tres rasgos caracterizan el PRGF⁸⁶:

1. Los programas financiados en el marco del PRGF, deben basarse en una participación pública amplia, y en una mayor apropiación del país. Así, deben alinearse con el PRSP. La condicionalidad se restringirá a áreas en las que el Fondo considera que son claves para la consecución de los objetivos macroeconómicos fijados.
2. Estos programas deben centrarse en la reducción de la pobreza y en el crecimiento, sin perjuicio de objetivos macroeconómicos estratégicos, como el control de la inflación.
3. Por último, el PRGF debe promover el buen gobierno, entendido éste como mejora de la gestión de recursos públicos, la transparencia y la fiscalización de la acción pública.

Así, el antiguo ESAF es sustituido a partir de septiembre de 1999 por el PRGF (Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza). La particularidad de este nuevo instrumento, más allá de las condiciones financieras⁸⁷, es que debe alinearse con el PRSP.

Ello significa que el FMI participa en la estrategia global de reducción de la pobreza en los países más pobres, superando su tradicional marco de actuación, ceñido a la estabilización macroeconómica y en particular a los problemas de balanza de pagos.

Conjugar coherentemente los objetivos de estabilidad macroeconómica –los tradicionales del FMI-, y la lucha contra la pobreza supone un reto operacional que genera muchas dudas. De hecho, es razonable dudar de la capacidad del FMI para llevar a cabo esta tarea, ya que de los 2.600 técnicos que trabajan en el Fondo, hay muy pocos especializado en cuestiones sociales y pobreza (Lefrançois, 2003: 3)

85 La elegibilidad se basa en la consideración del BM que da acceso a la financiación de la AIF (Asociación Internacional de Fomento, la ventanilla blanda del BM). Actualmente, el BM concede préstamos concesionales a aquellos países que tienen una Renta Nacional per cápita por debajo de 875\$, contabilizado en 2001.

86 Información disponible en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>.

87 Los préstamos del PRGF son a 10 años, cargan un interés del 0,5% anual, con pagos semestrales, y cinco años y medio de carencia. El monto máximo es del 140% de la cuota al FMI, en un préstamo en tres tramos anuales, aunque puede incrementarse hasta el 185% en circunstancias excepcionales. Sin embargo, se espera que el uso sea del 90% de media para los que usan el instrumento por primera vez, y del 65% para los que repiten.

Por ejemplo, en el ámbito fiscal, las líneas rectoras del PRGF prevén relajar la rigidez de las recetas fiscales, permitiendo déficits fiscales en caso de choques externos que puedan poner en peligro el objetivo de reducción de la pobreza. Sin embargo, y según reconoce el propio Fondo, los objetivos generales de programas ya acordados en el marco PRGF varían poco respecto de los que se recogían en el ESAF, es decir la rigidez fiscal continúa siendo la norma (Robb, 2003).

En el orden financiero, el PRGF presenta algunas limitaciones, ya que son préstamos más bien duros en sus condiciones de reembolso. A pesar de que el tipo de interés exigido es bajo (0,5% anual), y se dan cinco años y medio de carencia, la totalidad del préstamo se debe reembolsar en los siguientes cuatro años y medio, lo que constituye una fuerte carga para los equilibrios financieros. De hecho, las proyecciones de sostenibilidad de la deuda se ven alteradas por la presencia de este instrumento, de modo que hay países como Uganda que se muestran reticentes a su adopción, y solicitan solamente una parte del monto al que el FMI les da acceso.

Relacionado con lo anterior, esta no deja de ser una forma indirecta de condicionalidad, ya que los países precisan tener un programa apoyado por el PRGF para acceder a la condonación de la deuda. Además, hay que tener en cuenta que los programas del FMI sirven a los países para señalizarse positivamente frente a la comunidad de donantes, y ello no es una cuestión baladí en un contexto de volúmenes de ayuda declinantes (Oxfam, 2003).

Sin duda la cuestión más compleja reside en la alineación de los programas sustentados por el PRGF con el PRSP. Según el propio Fondo admite, en el ámbito operacional, los vínculos entre ambos instrumentos a veces no están bien definidos y son confusos (IMF, 2003: 27). Por otro lado, es preciso preguntarse si el objetivo de reducción de la pobreza se encuentra bien integrado en programas que difieren poco de los anteriores SRAE. Es decir, ¿se utiliza el PSIA como instrumento de programación, tal como exige el PRSP en caso de existir dudas acerca del eventual impacto negativo de determinadas medidas de política macroeconómica sobre la pobreza? La respuesta es que progresivamente se va introduciendo, pero que en sus dos primeros años de vida, el PRGF tuvo muy poco en cuenta estos aspectos. Según indicaba un estudio encargado por el Fondo: “*PSIA is conducted for less than 50 percent of all reforms with potentially negative social effects*” (Inchauste, 2002: 13).

En suma, el FMI no ha cambiado sustancialmente su enfoque de políticas. El conocido modelo de Polak, que data de los años 50 y es de inspiración monetarista, continúa en la base de los análisis y las prescripciones del FMI (Gomes y Lawson, 2005: 370). El enfoque ortodoxo en la concepción y diseño de programas perdura. Sin embargo, hay que apuntar que se observa una creciente preocupación por la incorporación de la lógica de la reducción de la pobreza y el impacto social en sus recomendaciones, como atestigua el progresivo recurso al PSIA.

4.4 LAS EVALUACIONES DE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS

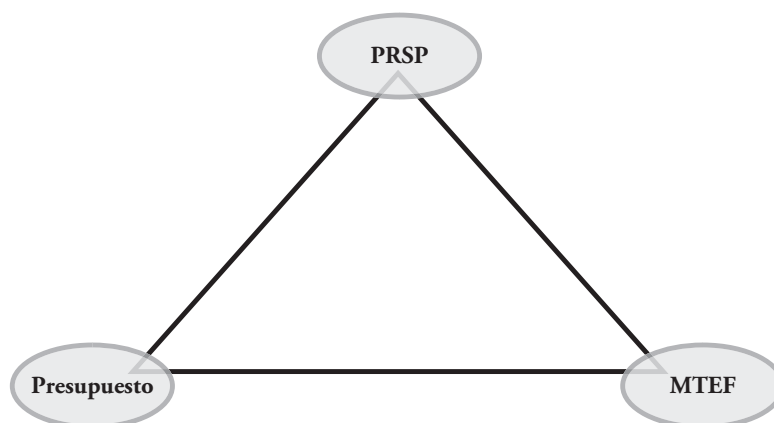
Aunque la perspectiva temporal es corta, ya existen algunos trabajos de evaluación de la aplicación de los PRSP. Entre los más destacados podemos citar un número especial de la *Development Policy Review* (2005) y dos grandes evaluaciones del FMI (2004) y el BM (2005) respectivamente. Asimismo, en un volumen colectivo publicado por el BM en 2006, y dedicado a la Ayuda Presupuestaria, también se analizan las relaciones entre los PRSP y los presupuestos de Burkina Faso y Tanzania. Algunos de los aspectos que se evalúan en estos trabajos son los siguientes.

4.4.1. EL MARCO MACROECONÓMICO

La orientación del gasto público a la reducción de la pobreza

Aunque la perspectiva temporal es corta, algunos cambios ya son observables, como el aumento del gasto público orientado a la reducción de la pobreza en la mayoría de países africanos, que se explica por la reducción de la deuda y el aumento de la AOD, pero también por las orientaciones contenidas en el PRSP (Driscoll y Evans, 2005: 7). Sin gobiernos del ámbito presupuestario, los PRSP han exigido una mayor planificación fiscal, lo que se ha traducido en un mayor vínculo con los *Medium-Term Expenditure Frameworks* auspiciados por el BM y el FMI, y que son un instrumento de planificación fiscal a 3-5 años vista. Esta visión a medio plazo sin duda permite evitar cambios repentinos en las disponibilidades financieras.

Cuadro 4.4: Los vínculos fiscales del PRSP



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, los vínculos que sugiere este triángulo todavía suelen ser débiles, sobre todo en los países con estructuras de planificación más precarias (IMF 2004). El enfoque contrario a la planificación de los programas de ajuste estructural de las décadas anteriores explica la debilidad de estas estructuras. El enfoque de los PRSP incentiva por el contrario el esfuerzo de planificación, por lo que los conocidos como sistemas de *Public Expenditure Management* (PEM), se están reforzando. En este sentido se observa como el FMI y el Banco Mundial, desde mediados de los años 90 utilizan el denominado *Medium-Term Expenditure Framework* como instrumento de planificación.

Con la entrada en funcionamiento del enfoque PRSP, han mejorado las perspectivas de vinculación de la planificación presupuestaria a las políticas de reducción de la pobreza (Driscoll y Evans, 2005). Por otro lado, y a pesar de las dificultades, el proceso de elaboración de los PRSP ha incrementado la apertura y transparencia del ejercicio de planificación presupuestaria. En suma, la evidencia sugiere que la elaboración de los PRSP afecta significativamente a la elaboración de los presupuestos y las asignaciones presupuestarias, a pesar de que en algunos casos hay un riesgo de que los PRSP queden desvinculados de las grandes decisiones presupuestarias por mal diseño institucional (Alonso et al., 2006). Por otra parte, el vínculo entre gasto y resultados todavía está por conocerse con precisión, ya que depende en gran medida del contexto institucional particular de cada país, así como de su estructura económica y social (Driscoll y Evans, 2005).

El marco fiscal y monetario

A pesar de la retórica, se constata que los supuestos implícitos del marco fiscal y monetario que proponen los PRSP vienen fijados de antemano. Es decir, que en los PRSP no se entra en demasiada profundidad a debatir qué marco fiscal y monetario es conveniente. Es el FMI la institución que mayor peso tiene a la hora de definir ese marco, sobre todo a través de los PRGF, con lo que el enfoque ortodoxo es obvio en la medida en que el antiguo modelo de Polak continúa presente con pocas modificaciones. Además, el encorsetamiento suele ser notable, no hay flexibilidad. Como afirma Gottschalk (2005), mientras Europa flexibiliza el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, a los países con menos recursos e instrumentos se les encorseta en un marco macroeconómico demasiado rígido.

En los PRSP ya evaluables, los supuestos implícitos a que aludíamos más arriba son la desinflación y control del déficit público, y a partir de aquí se ajusta la variable de gasto en función de las disponibilidades financieras (Gottschalk, 2005: 428). E incluso de este marco, ya restrictivo de por sí, se hace una lectura todavía más restrictiva, sobre todo por parte del FMI, en el sentido de mostrarse reluctante a incrementos sustanciales del gasto público a pesar de los incrementos de la ayuda externa en la mayoría de casos, sugiriéndose en muchos casos por parte de esta institución la constitución de reservas. Según una evaluación del pro-

pio FMI, el enfoque conservador de esta institución ha bloqueado el uso de flujos de ayuda disponible para el África (IMF, 2007c: 1). En lo que se refiere a los instrumentos monetarios, los PRSP raramente aluden al microcrédito, lo que indica cierto divorcio entre la programación macroeconómica y las políticas de reducción de la pobreza (Gomes y Lawson, 2005). En suma, el sesgo desinflacionario y monetarista persiste a pesar de la caída generalizada de la inflación en el conjunto del África.

Por otra parte, las proyecciones macroeconómicas, en particular de crecimiento e inversión son a menudo demasiado optimistas, sobre todo teniendo en cuenta que estamos hablando de economías fuertemente extravertidas y dependientes de los avatares internacionales (Gottschalk, 2005). Asimismo, el complejo vínculo entre desempeño macroeconómico y reducción de la pobreza no suele estar bien resuelto, ya que es un vínculo que suele precisar de mucha investigación e información estadística para desentrañar sus mecanismos. Se parte de la premisa poco arriesgada de que el crecimiento económico significa una disminución de la pobreza absoluta (IMF, 2004). Además, desde el enfoque PRSP apenas se supera al indicador de renta como indicador de pobreza, dejándose de lado otros indicadores, como el Índice de Desarrollo Humano o el *Genuine Progress Indicator* (Gomes y Lawson, 2005).

4.4.2. EL MARCO INSTITUCIONAL

La participación

Aunque a menudo la participación en el diseño de políticas tiene serias limitaciones en el contexto africano, sin duda el ejercicio de construcción de los PRSP ha abierto en algunos casos espacio para el debate público de las prioridades de las políticas públicas y de reducción de la pobreza (Driscoll y Evans, 2005). Redes como la *Malawi Economic Justice Network* o *Zambia's Civil Society for Poverty Reduction Network*, han animado la participación de la sociedad civil de sus países en la elaboración del PRSP. Normalmente la participación de estas redes y asociaciones locales de desarrollo se basa en un espíritu genuino de participación, pero hay casos en que la representatividad de estas organizaciones de la sociedad civil está lejos de ser amplia y legítima. Como en otros contextos, las ONG africanas a menudo son clientes de redes transnacionales de ONG dominadas por ONG occidentales.

Otro aspecto que hay que analizar es el papel de los parlamentos en los procesos de elaboración e implementación de los PRSP, porque aquí se suele detectar alguna contradicción. Por un lado el impulso al “buen gobierno” pasa por el fortalecimiento de la democracia parlamentaria, y después vemos como en la elaboración, implementación y seguimiento de los PRSP los parlamentos tienen un papel secundario, otorgándose más voz en algunos casos a otros actores como ONG, agencias de cooperación bilateral o incluso las instituciones de Bretton Woods.

En algunos aspectos concretos como la elaboración y aprobación del presupuesto, los debates parlamentarios suelen ser de bajo perfil, que en buena medida se deben al carácter técnico de las medidas a discutir y las pocas capacidades disponibles en los parlamentos para emprender estos debates (IMF, 2004; Driscoll y Evans, 2005; Alonso et al., 2006).

La apropiación

Uno de los puntos más relevantes del nuevo enfoque PRSP es el relativo a la apropiación de las políticas por parte de los gobiernos “propietarios” de los PRSP. Tras años de numerosas críticas a las condicionalidades impuestas por las instituciones de Bretton Woods, que desde los años 80 no han dejado de crecer (Gomes y Lawson, 2005), ahora el enfoque es abandonar esta condicionalidad intrusiva. Aunque es cierto que ahora los gobiernos tienen menos condicionalidades que cumplir, en evaluaciones del propio FMI, se admite que, a pesar de la iniciativa de reducción de éstas en el año 2000, que culminaron en 2002 con la publicación de unas Conditionality Guidelines que debían orientar la programación del FMI hacia su disminución, las condicionalidades persisten (IMF, 2007b; Driscoll y Evans, 2005).

Dentro del capítulo de la apropiación, cabe discutir acerca del margen de los gobiernos locales en la generación e implementación de políticas, lo que se denomina el “policy-space”. Más allá de lo que plantea el concepto de apropiación de diseño e implementación de políticas, cabe preguntarse si en el diseño de éstas se tienen en cuenta todas las alternativas posibles. En principio se observa cierta ampliación del “*policy-space*”, pero se detecta cierta uniformización en el contenido de los PRSP, lo que deja pensar que hay unos principios implícitos orientados por las instituciones de Bretton Woods (IMF, 2004; World Bank, 2005b).

4.4.3. EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRSP

¿Visión estratégica u hoja de ruta?

Uno de los conflictos existentes en el diseño de los PRSP ha sido conceptualizarlo como un marco de visión estratégica a largo plazo, o como un programa operativo de realizaciones concretas, lo que podríamos denominar una hoja de ruta. El necesario ejercicio estratégico parece haber cedido el paso a las demandas de los donantes de tener un programa concreto establecido con presupuestos y calendarios (Driscoll y Evans, 2005; IMF, 2004).

La construcción y el seguimiento de indicadores

Las necesidades de un seguimiento detallado de los resultados de las políticas están impulsando un desarrollo de los sistemas nacionales de estadística. (Driscoll y Evans, 2005: 9). Sin embargo, las necesidades de producción de datos son muy elevadas en relación con las capacidades existen-

tes, y ello dificulta el seguimiento de las políticas y la aplicación del análisis de los datos (World Bank y IMF 2005). Se detectan problemas en la construcción de indicadores de seguimiento, que son resueltos *a posteriori* en el mejor de los casos (IMF, 2004). En este sentido cabe destacar los amplios esfuerzos que se están llevando a cabo por parte de los donantes para capacitar los sistemas nacionales de estadística, y financiar investigaciones cuantitativas que den respaldo a diferentes aspectos de los PRSP.

Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)

Los PSIA estaban llamados a convertirse en una de las piezas clave en la programación de los PRSP, y en general de la ayuda multilateral. Sin embargo, en las primeras evaluaciones de los PRSP se ha constatado su poca trascendencia hasta la fecha. En parte se debe al hecho de que la elaboración de los PSIA se está generalizando ahora, y en la primera generación de PRSP eran realmente escasos los PSIA disponibles. Sin embargo, debe señalarse que a menudo algunos aspectos de sus resultados podían ser contradictorios con el marco macroeconómico establecido, y por ello no se incluía en la programación final de los PRSP (Gomes y Lawson, 2005; World Bank, 2005b)

La Agenda de París

Las mayores necesidades de coordinación de los donantes en el nuevo marco han dado mayor sentido a la Agenda de París (ver Cap. 3.3.2), en particular en lo que se refiere a la alineación y armonización. Muchos donantes han reelaborado sus documentos estratégicos de país para ceñirse a lo que determina el PRSP (alineación), y progresivamente abandonan sus prácticas administrativas habituales para concertarse con otros donantes para minimizar la carga burocrática en los gobiernos receptores y en definitiva darle protagonismo. En este sentido también se observa como progresivamente los donantes confían más en la ayuda presupuestaria sectorial (*Sector Budget Support*) o general (*General Budget Support*), y ello debe interpretarse como un signo de alineación.

4.5 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Tras analizar en el capítulo anterior los cambios teóricos en el discurso del Banco Mundial y el FMI, en este cuarto capítulo hemos querido analizar lo más visible, los cambios en los instrumentos que estas instituciones ponen en marcha en África hacia finales de los años 90. En particular, hemos hecho hincapié en los programas de reducción de la deuda, y en las estrategias de reducción de la pobreza, sin duda las dos iniciativas más sobresalientes en los últimos años, y de profundo impacto en los países en desarrollo concernidos, mayormente africanos.

Este análisis tiene que ver con el quinto de los “yardsticks” fijados en el diseño de la investigación (ver sección 1.3.3), en el que se propone el “análisis del contenido y el alcance de los instrumentos más relevantes que han puesto en marcha el Banco Mundial y el FMI”, como concreción de los hallados en los “yardsticks” tercero y cuarto, tema tratado en el capítulo anterior, y cuyas conclusiones van en la línea de observar una continuidad sin ruptura entre la base teórica de las políticas del ajuste estructural y las que se despliegan a partir de aproximadamente 1995.

En coherencia con lo concluido en el capítulo anterior, los nuevos instrumentos contienen los elementos teóricos que se derivan de dicha continuidad. Sin embargo, hay algunas novedades en el tratamiento específico de los problemas. En el caso de la deuda multilateral, por primera vez se condona, lo que supone un cambio respecto políticas anteriores. Los costes de dicha condonación recaen básicamente sobre los contribuyentes del norte a través de los fondos fiduciarios, lo que significa que no se incurre en pérdidas por parte de las instituciones acreedoras. Por otra parte, podemos considerar esta liberación de recursos como flujos de ayuda, y en la medida en que la condonación va notablemente condicionada a la adopción de una serie de políticas, podemos concluir que el tradicional esquema de “comprar reformas” a través de la ayuda al desarrollo es aplicable a este caso. ¿Y qué tipo de reformas? Las que se contienen en los programas del FMI y en las estrategias de reducción de la pobreza, analizadas en las secciones 4.2 y 4.3.

Los PRSP son la concreción de estas nuevas estrategias de reducción de la pobreza, que en su formulación e implementación comparten muchos de los elementos que ya se daban en los programas de ajuste estructural, como hemos visto a lo largo de la sección dedicada a ello. Además, el margen de maniobra de los gobiernos africanos para elaborar autónomamente estas estrategias es limitado en la medida en que son finalmente el Banco Mundial y el FMI quienes deben aprobar o no dichas estrategias. Por otra parte, el hecho de que la mayor parte de donantes se vean compelidos a ceñir sus estrategias a lo dispuesto en los PRSP, en virtud de la Agenda de París, refuerza todavía más el papel de estas instituciones y da más relevancia a su enfoque.

4.6 ANEXOS AL CAPÍTULO 4

Tabla 4.5: Fechas de presentación de los PRSP africanos a la Junta del FMI y el BM

	País	PRSP provisional	PRSP I	PRSP II
1	Benin	13/07/00	20/03/03	28/06/07
2	Burkina Faso		30/06/00	05/05/05
3	Burundi	22/01/04	13/03/07	
4	Camerún	10/10/00	31/07/03	
5	Cabo Verde	09/04/02	25/01/05	
6	República Centroafricana	18/01/01		
7	Chad	25/07/00	13/11/03	
8	Comoros	16/05/06		
9	Congo-Kinshasa	11/06/02	31/05/07	
10	Congo-Brazzaville	07/12/04		
11	Costa de Marfil	28/03/02		
12	Etiopía	20/03/01	17/09/02	
13	Gambia	14/12/00	16/07/02	19/07/07
14	Ghana	24/08/00	08/05/03	15/06/06
15	Guinea	22/12/00	25/07/02	
16	Guinea Bissau	14/12/00	10/05/07	
17	Kenya	01/08/00	06/05/04	
18	Lesotho	06/03/01	12/09/05	
19	Liberia	24/05/07		
20	Madagascar	19/12/00	18/11/03	06/03/07
21	Malawi	21/12/00	29/08/02	16/01/07
22	Mali	07/09/00	06/03/03	
23	Mauritania		06/02/01	16/01/07
24	Mozambique	06/04/00	25/09/01	19/12/06
25	Niger	20/12/00	07/02/02	
26	Nigeria		01/11/05	
27	Rwanda	21/12/00	08/08/02	
28	Santo Tomé y Príncipe	27/04/00	25/04/05	
29	Senegal	20/06/00	23/12/02	30/01/07
30	Sierra Leone	25/09/01	06/05/05	
31	Tanzania	04/04/00	30/11/00	09/05/05
31	Uganda		02/05/00	28/07/05
32	Zambia	04/08/00	23/05/02	21/08/07

Fuente: Banco Mundial

Tabla 4.6: Iniciativas de reducción de la deuda bilateral y multilateral

Fecha/términos de la reestructuración	Deuda Multilateral
1975-1988: deuda del Club de Paris reprogramada pero no cancelada, o en todo caso reducida en VAN mediante reducciones del tipo de interés	No aplicable
1988: términos de Toronto bajo los cuales, por primera vez, la deuda bilateral puede ser reducida en VAN en un 33,3%.	No aplicable
1991: términos de Londres, se incrementa el nivel de reducción hasta el 50% del VAN de la deuda bilateral.	No aplicable
1994: términos de Nápoles, se incrementa el nivel de reducción hasta el 67% del VAN de la deuda bilateral.	No aplicable
1996: términos de Lyon (Iniciativa HIPC), se eleva el nivel de reducción hasta el 80%.	Reducción hasta alcanzar la sustentabilidad de la deuda
1999: términos de Colonia (Iniciativa HIPC Reforzada), se eleva el nivel hasta el 90% del VAN, o más si es necesario para alcanzar la sustentabilidad de la deuda en el marco de la Iniciativa	Reducción hasta alcanzar la sustentabilidad de la deuda
2005: condonación del 100% de la deuda con fecha de corte a 31 de diciembre de 2004.	Iniciativa Multilateral de Reducción de la Deuda (Gleneagles): reducción del 100% de la deuda del Banco Mundial, el FMI, el Banco Africano de Desarrollo, y a partir de marzo de 2007 el Banco Interamericano de Desarrollo.

Fuente: elaboración propia a partir de UNCTAD (2004)

Tabla 4.7: Pertenencia de los países subsaharianos a las categorías de HIPC, PMA y elegibilidad para el PRGF

		HIPC	PMA ¹	PRGF ²
1	Angola	✓	✓	✓
2	Benin	✓	✓	✓
3	Botswana			
4	Burkina Faso	✓	✓	✓
5	Burundi	✓	✓	✓
6	Camerún	✓		✓
7	Cabo Verde		✓	✓
8	Centraoaficana, República		✓	✓
9	Chad	✓	✓	✓
10	Comoros		✓	✓
11	Congo, República Democrática del		✓	✓
12	Congo, República del			✓
13	Costa de Marfil	✓		✓
14	Djibouti		✓	✓
15	Eritrea		✓	✓
16	Etiopía	✓	✓	✓
17	Gabón			
18	Gambia	✓	✓	✓
19	Ghana	✓		✓
20	Guinea	✓	✓	✓
21	Guinea Bissau	✓	✓	✓
22	Guinea Ecuatorial		✓	
23	Kenya	✓		✓
24	Lesotho		✓	✓
25	Liberia		✓	✓
26	Madagascar	✓	✓	✓
27	Malawi	✓	✓	✓
28	Mali	✓	✓	✓
29	Mauritania	✓	✓	✓
30	Mauricio			
31	Mozambique	✓	✓	✓
32	Níger	✓	✓	✓
33	Nigeria			✓
34	Rwanda	✓	✓	✓
35	Santo Tomé y Príncipe	✓	✓	✓
36	Senegal	✓	✓	✓
37	Sierra Leona	✓	✓	✓
38	Somalia		✓	✓
39	Sudáfrica			
40	Sudán		✓	✓
41	Tanzania	✓	✓	✓
42	Togo	✓	✓	✓
43	Uganda	✓	✓	✓
44	Zambia	✓	✓	✓
45	Zimbabwe			✓

Fuente: Naciones Unidas y FMI.

1 La pertenencia a la categoría de PMA la determina Naciones Unidas en base a un triple criterio que se revisa trienalmente: a) renta baja; b) debilidad de los recursos humanos; y c) vulnerabilidad económica. Para cada uno de estos criterios se construyen unos indicadores (sintéticos en el caso de b y c). Además, se exige otro criterio consistente en tener más de 75 millones de habitantes. Para más detalles visitar <http://www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc/ldc%20criteria.htm>

2 La elegibilidad a la financiación del PRGF del FMI viene determinada por la frontera que pone el Banco Mundial para recibir financiación concesional, a octubre de 2007 fijada en una renta per cápita anual correspondiente a 2005 de 1.025\$. En 2007 el Banco Mundial hizo una excepción con algunas pequeñas economías insulares que superaban este umbral, y en el caso africano concierne únicamente a Cabo Verde. Por otro lado, aunque Zimbabwe cumple con el criterio de elegibilidad, como acumula retrasos en los pagos al FMI no es elegible para el PRGF desde septiembre de 2001.

Tabla 4.8: Coste de la Iniciativa HIPC por grupos de acreedores y de países
(Miles de millones de \$, en VAN a 31 de diciembre de 2006)

	HIPCs tras el Punto de Culminación	HIPCs interinos	Total HIPCs tras el Punto de Decisión	HIPCs previos al Punto de Decisión	Total
	(I)	(II)	(III)=(I)+(II)	(IV)	(III)+(IV)
Acreedores multilaterales	17,8	4,9	22,7	8,3	31,0
AIF(a)	8,8	2,0	10,8	2,9	13,8
FMI	2,6	0,7	3,3	2,5	5,8
BAfD	2,3	1,5	3,8	1,0	4,8
BID	1,5	0,1	1,5	0,0	1,5
BAuD	0,0	0,1	0,1	0,3	0,3
Otros	2,6	0,6	3,2	1,6	4,8
Acreedores bilaterales y comerciales	15,0	7,2	22,3	14,4	36,7
Club de París	10,7	5,9	16,6	7,6	24,2
Otros bilaterales	3,5	0,6	4,1	4,6	8,6
Comerciales	0,8	0,8	1,6	2,3	3,9
Costes Totales	32,8	12,1	44,9	22,7	67,7

(a) incluye aportaciones a fondo perdido por valor de 400 millones de \$ aplicados en el repago de obligaciones contraídas con el BIRF en el caso de Camerún y Honduras.

Fuente: IMF (2007d: 20)

Tabla 4.9: Costes nominales de la MDRI por acreedor y agrupación de países
(miles de millones de \$)

	Principal	Intereses previos	Total
HIPCs tras el Punto de Culminación (a)	37,6	...	...
AIF	25,8	2,5	28,3
FMI (c)	3,1	...	3,1
AfDF	5,7	0,8	6,4
BID	3	0,9	3,9
HIPCs interinos o previos al Punto de Decisión (b)	10,3	...	...
AIF	7,2	0,6	7,9
FMI (c)	0,9	...	0,9
AfDF	1,7	0,2	2
BID	0,4	0,1	0,5
Total HIPCs	47,9	...	...
AIF	33	3,2	36,2
FMI (c)	4,1	...	4,1
AfDF	7,4	1	8,4
BID	3,4	1	4,4
No HIPCs (d)	0,2	...	0,2

(a) Estos países están calificados para la MDRI. Cifras basadas en desembolsos reales y compromisos.

(b) Estimaciones preliminares, sujetas a ciertas asunciones, incluyendo el calendario de alcance de los puntos de Decisión y Culminación, y en algunos casos pago de atrasos

(c) Los costes estimados para el FMI reflejan el stock de deuda elegible para la MDRI, que es la deuda restante (solamente el principal) a 31 de diciembre de 2004, y que no ha sido devuelta por el país y no está cubierta por la Iniciativa HIPC.

(d) Asistencia del FMI en el marco de la MDRI a Camboya y Tayikistán.

Fuente: IMF (2007: 26)

CAPÍTULO 5

ESTUDIO DE CASO: LA REPÚBLICA DEL CHAD

5.1 Justificación del estudio de caso

5.2 Panorama y evolución económica y sociopolítica reciente del Chad

5.2.1 Evolución política contemporánea

5.2.2 El desarrollo en el Chad

5.2.3 Las dinámicas de integración regional

5.3 La era del petróleo en el Chad

5.3.1 La prospección y el proyecto de Doba

5.3.2 El consorcio y la financiación del proyecto

5.3.3 El impacto macroeconómico y estructural del proyecto

5.3.4 Los impactos ambientales y sociales del proyecto

5.4 El modelo chadiano de reducción de la pobreza

5.4.1 Las relaciones del Chad con el Banco Mundial y el FMI

5.4.2 La *Loi 001/99* y su posterior modificación

5.4.3 La reducción de la deuda pública externa

5.4.4 La *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté*

5.4.5 El presupuesto

5.4.5.1 Contenido y perspectiva macroeconómica

5.4.5.2 El Apoyo Presupuestario

5.4.5.3 Los Presupuestos de Programas

5.5 Elaboración, contenido, implementación y evaluaciones de las SNRP

5.5.1 El proceso de elaboración de las SNRP

5.5.2 La base estadística

5.5.3 El contenido de la SNRP1

5.5.4 El seguimiento y las evaluaciones de la SNRP1

5.5.5 El contenido de la SNRP2

5.5.5.1 Los ejes programáticos

5.5.5.2 El marco macroeconómico

5.6 Apropiación y participación de la sociedad civil en la SNRP

5.7 Conclusiones del capítulo

Mapa 5.1: El Chad



Fuente: elaboración propia

Cuadro 5.1: Datos básicos del Chad (2006)

Población	10,5 millones
Superficie	1.284.000 Km ²
PNB	5.200 millones de \$
PNB per cápita	450 \$ corrientes (método Atlas)
Esperanza de vida	50,6 años
Mortalidad infantil	124,3 por 1.000 nacimientos vivos
Prevalencia del SIDA	3,5% de la población entre 15 y 49 años
Deuda total/PIB	27,7% (2005)
Tasa de alfabetización en mayores de 15 años	26%

Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial (Chad at a Glance)

5.1 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO

La República del Chad es un país saheliano que reúne una serie de características que lo hacen apropiado para emprender un estudio de caso que ilustre lo expuesto en los capítulos anteriores.

En primer lugar, el Chad se trata de un país en el que las políticas están fuertemente influidas por las instituciones de Bretton Woods, y la asistencia financiera externa es cuantitativamente importante, de modo que es un buen ejemplo de la dirección que están tomando las políticas de cooperación de dichas instituciones. De modo concreto, además, aparecen todos los elementos que hemos analizado en capítulos anteriores:

- a. El Chad es un PMA, con lo que es un país en el que la pobreza forma parte de la vida cotidiana de una mayoría substancial de la población. En 1997 el Banco Mundial estimaba que el 64% de la población se veía obligada a sobrevivir con una renta inferior a la línea de pobreza nacional, una tasa ciertamente alta. Además del indicador de pobreza de renta, otros indicadores de desarrollo humano, como los índices de escolarización o la esperanza de vida eran realmente bajos, de modo que el Chad entra a formar parte de ese grupo de países en los que las políticas del Banco Mundial y el FMI iban a reenfocarse y cambiar sustancialmente, como se ha mostrado en los dos anteriores capítulos.
- b. El Chad era un país fuertemente endeudado en términos relativos en 1996, cuando la deuda pública externa total llegó a ser el 62,8% del PIB (datos del Banco Mundial). Y si bien es cierto que no era un país elegible según los criterios establecidos en la *Iniciativa HIPC* de 1996, tan pronto como se modificaron los criterios de la *Iniciativa* en 1999, en seguida fue designado país elegible (ver cap. 4). Los primeros cálculos de reducción de la deuda multilateral se presentaron en junio del año 2000 (IMF e IDA, 2000), en mayo de 2001 alcanzó el *Punto de Decisión* de la *Iniciativa*, y hasta la fecha ha venido beneficiándose de condonaciones parciales de deuda pública externa, en un proceso que no se prevé que termine en el medio plazo.
- c. Como el resto de países africanos, el Chad forma parte de un área de integración económica, en este caso la CEMAC, lo que puede ilustrar los cambios en el enfoque con que se abordan las integraciones regionales en la última década (capítulo 4).

A esto hay que añadir dos elementos relevantes y que sin duda configuran también la economía política chadiana actual:

- a. El Chad es un país políticamente muy conflictivo, en un estado de guerra civil casi permanente desde la independencia. Desde principios de los 90 la situación es más estable, pero hay focos armados antigubernamentales, e institucionalmente el país no es sólido.
- b. El Chad ha entrado a formar parte del club de exportadores de petróleo desde el año 2003, con la puesta en marcha de la explotación de los pozos de Doba, en el sur del país, con el cambio macroeconómico y estructural que ello supone.

5.2 PANORAMA Y EVOLUCIÓN ECONÓMICA Y SOCIOPOLÍTICA RECIENTE DEL CHAD

5.2.1. EVOLUCIÓN POLÍTICA CONTEMPORÁNEA

El Chad es un país enorme, enclavado, escasamente poblado, y en el que gran parte del territorio es desértico o semidesértico. Oficialmente colonia francesa desde 1900 con la creación del *Territoire Militaire des Pays et Protectorats du Tchad*, apenas contó con inversiones en infraestructuras por parte de la metrópoli, y el aparato administrativo implantado fue de escasa entidad, con lo que la posibilidad real de llevar a cabo políticas que abarcaran todo el territorio era inexistente. Así, el legado colonial en los albores de la independencia, oficialmente adquirida el 11 de agosto de 1960, no permitía pensar que el camino del desarrollo sería fácil. Además, otra de las características más sobresalientes del contexto sociopolítico chadiano desde la independencia, es la persistencia de la violencia política. Todo ello sin duda ha minado las posibilidades de desarrollo del país.

La división étnica y cultural entre el norte árabe y musulmán, y el sur negro y cristiano-animista ha sido recurrentemente utilizada para exacerbar animosidades por parte de líderes políticos y militares. Esta división también tiene que ver con las estrategias seguidas por los colonizadores franceses, en que los esfuerzos de *mise en valeur* se centraron en el sur (Nugent, 2006). Esfuerzos que fueron complementados por una mayor presencia de misioneros católicos, que además de cristianizar impulsaron un precario sistema educativo que acabó influyendo en el devenir del país, en la medida en que la mayoría de cuadros administrativos proceden del sur.

En el preludio de la independencia, no había ningún partido político con capacidad de influencia en todo el territorio. El partido más importante, el *Parti Progressiste Tchadien* (PTT), tenía implantación en el sur, y de hecho no escondía sus intenciones de favorecer básicamente a sus bases, de la etnia Sara. El traspaso de poder favoreció al PTT, con lo que asumió la presidencia un miembro de ese partido, François (más tarde Ngarta) Tombalbaye, que enseguida inició una deriva autoritaria, tanto en el gobierno como en el PTT, que acabó con la proclamación del PTT como partido único, en el que el partido en sí mismo contaba para poco más que para rendir culto al líder.

El primero de noviembre de 1965 la primera rebelión empezó en el centro y este del país, en territorio de mayoría árabe, extendiéndose rápidamente al norte. En junio del año siguiente se constituyó el FROLINAT (*Front pour la Libération du Tchad*), que tenía sus principales apoyos en el norte pero evitó hacer del Islam su seña de identidad, adoptando en cambio una

orientación socialista modernizadora, acorde con los enfoques predominantes del desarrollo en ese momento. Uno de los puntos cruciales en el programa político del FROLINAT es que en ningún momento asume la secesión del norte como opción. En 1968 Tombalbaye se vio obligado a pedir ayuda militar a Francia, cuyo ejército entró directamente en combate con el FROLINAT, que entonces empezó a contar con el apoyo de Sudán y Libia. En tres años la rebelión fue sofocada, pero la poca pericia política de Tombalbaye no pudo evitar que la rebelión se retomara, y que Francia empezara a desconfiar de él.

En abril de 1974 el FROLINAT secuestró a dos ciudadanos franceses y un ciudadano alemán, y al año siguiente ejecutó al negociador francés que fue enviado a parlamentar (*affaire Claustre*). Ello impelió a Francia a intervenir de nuevo, esta vez dando apoyo en la sombra mediante sus servicios secretos a un golpe de estado que tuvo lugar el 13 de abril de 1975, en el que Tombalbaye cayó asesinado, y el general Félix Malloum tomó el poder. El nuevo presidente no tuvo la capacidad de negociar con los disidentes norteños, ni tampoco de derrotarlos militarmente. Para complicar más el escenario, en 1976 uno de los líderes del FROLINAT, Hissein Habré, lideró una escisión que le llevó a fundar las FAN (*Forces Armées du Nord*), que dejó el FROLINAT en manos de Goukouni Oueddei, partidario de la alianza con Libia (Djarma, 2003). El objetivo de Habré era llegar a un acuerdo con Malloum, que se materializó en agosto de 1978 cuando Habré pasó a formar parte del gobierno como primer ministro en un equilibrio muy inestable. Tanto, que esta alianza duró apenas unos meses (Bangoura, 2005).

En febrero de 1979, Habré mandó sus fuerzas al enfrentamiento con el ejército chadiano, en manos de Malloum, en Ndjamená. Tanto el gobierno como la precaria administración del estado se desintegró, dando paso a una situación dominada por el faccionalismo y los señores de la guerra, que durante tres años dejó al Chad inmerso en lo que se denominó la Guerra Civil Chadiana a pesar de los intentos de mediación internacional y de la constitución de un gobierno de unidad nacional dominado por los rebeldes norteños, con Goukouni Oueddei como presidente. La injerencia libia en el conflicto llegó hasta tal punto que se planteó la unificación de los dos países en 1981, pero ante la presión interna y sobre todo externa, Oueddei tuvo que finalmente pedir a Libia que se retirara del país, cosa que aceptó y llevó a cabo en noviembre de 1981 (Azevedo, 1998).

Con apoyo occidental, Habré tomó Ndjamená aprovechando la marcha del ejército libio, se hizo con el control del precario estado chadiano, y gobernó con mano de hierro entre 1982 y 1991 (Djondang, 2006), año en que fue derrocado por un antiguo aliado Idriss Déby⁸⁸. Desde su acceso al poder, el país ha entrado en una etapa de menor conflictividad y por lo tanto de mayor estabilidad (Nolutshungu, 1996; Azevedo y Nnandozie, 1998). Por la presión

88 Un testimonio interesante y de primera mano lo proporciona Ésaïe Toingar (2006)

del entorno internacional, Déby adoptó un régimen político formalmente democrático aunque las lagunas son más que notables en el ámbito de la represión y las libertades. Déby convocó y ganó las elecciones presidenciales de 1996, y en 1997 su partido, el *Mouvement Patriotique de Salut*, ganó en 1997 la mayoría parlamentaria en las elecciones legislativas. En 2001 renovó el mandato presidencial e impulsó una polémica reforma constitucional que le permitió presentarse y ganar un tercer mandato en las elecciones de mayo de 2006.

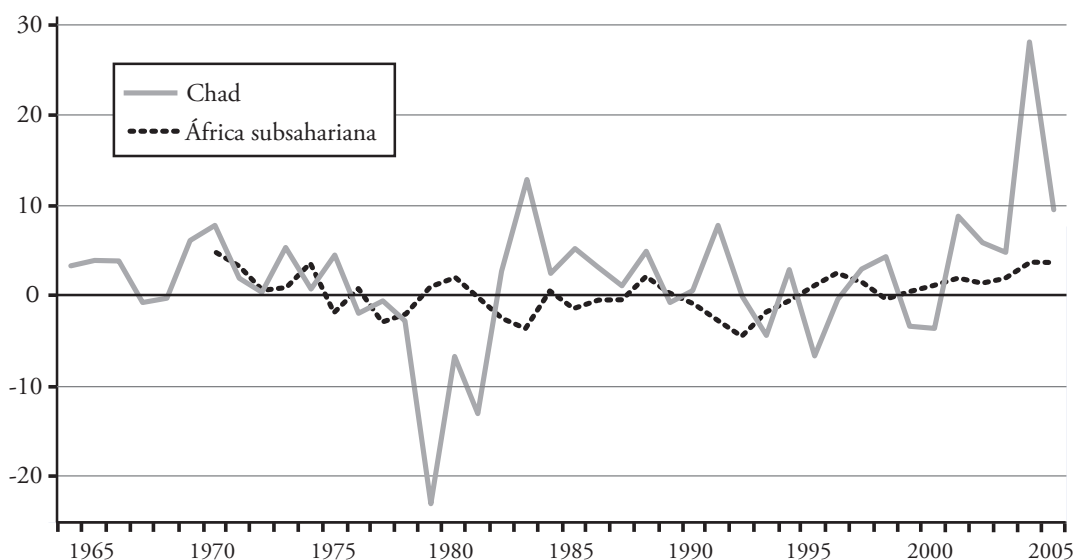
En la actualidad, la estabilidad institucional no está plenamente garantizada en el país, la oposición al presidente es muy firme, incluso dentro de su partido y en su entorno más inmediato (ICG, 2006; Eriksson y Hagströmer, 2005). El enorme flujo de refugiados sudaneses, unos 250.000, que se han instalado en el este del Chad con motivo de la guerra de Darfur, está avivando las tensiones políticas, tanto internas como internacionales.

5.2.2. EL DESARROLLO EN EL CHAD

Los conflictos armados y la inestabilidad política caracterizan el Chad desde prácticamente la independencia, de modo que tanto la acumulación de capital físico y humano, como la consolidación de las instituciones, elementos básicos para cualquier proceso de desarrollo, han conocido enormes obstáculos. Así, los indicadores habituales de desarrollo son muy bajos, incluso para estándares africanos.

Como reflejo de todo ello, la media anualizada de crecimiento del PIB real per cápita entre 1964 y 2000 se sitúa en tan solo 0,63%. En el Chad pueden establecerse cinco etapas de crecimiento económico, todas ellas coincidentes con hechos políticos significativos: entre 1963 y 1974, bajo el liderazgo de Tombalbaye, el PIB real per cápita creció un 3% anual; entre 1975, cuando Tombalbaye fue asesinado, hasta 1982, cuando Habré se hizo con el control de Ndjamena, el PIB real per cápita cayó un 5% anual; durante el mandato de Habré (1983-1989), creció a una media del 4,2% a pesar de la volátil situación política; entre 1990, cuando Déby asume el poder, y 1999 el PIB real per cápita se estanca y crece a una media de 0,44% anual a pesar de la estabilidad política de esta etapa; finalmente, con el inicio de la era petrolera en el Chad en el año 2000, hasta 2005 (últimos datos disponibles), esta variable se sitúa en el 8,9%.

Gráfico 5.1: Crecimiento anual del PIB per cápita real



Fuente: elaboración propia a partir de IMF (2006c:7)

Tabla 5.1: Indicadores de Capital Humano en el Chad

	Esperanza de vida escolar. Ambos sexos. 1998-2002	Esperanza de vida escolar. Chicas. 1998-2002	Esperanza de vida escolar. Chicos. 1998-2002	Gasto en salud, 1998-2003 (a)	Esperanza de vida (años). 2004
Chad	5,41	3,87	6,88	12,8	43,9
África subsahariana	7,25	6,66	7,67	31,4	46,2
Países de bajos ingresos	6,67	5,96	6,93	25,4	58,7
Países HIPC	6,64	6,05	7,14	39,3	49,3
Países Menos Avanzados	6,29	5,68	6,79	31,5	52,1

(a) Gasto anual per cápita en dólares corrientes

Fuente: elaboración propia a partir de IMF (2006c: 9)

Tabla 5.2: Indicadores de Stock de Capital e Infraestructuras en el Chad

	Tractores per cada 100 Ha de tierra cultivable. 2003	Carreteras asfaltadas (% del total de carreteras). 1999	Formación Bruta de Capital (% del PIB). 1990-2000
Chad	0,005	0,8	13,0
Africa subsahariana	0,13	12,5	16,9
Países de bajos ingresos	0,89	13,3	22,6
Países HIPC	0,07	12,1	17,8
Países Menos Avanzados	0,07	13,3	18,0

Fuente: elaboración propia a partir de IMF (2006c: 10)

Con un Índice de Desarrollo Humano de 0,368 en 2006, el Chad se sitúa en el puesto 171 de 177 países considerados en la clasificación del Informe de Desarrollo Humano del PNUD. Aunque la renta per cápita se sitúa en los 2.090 \$ (en Paridad del Poder Adquisitivo de 2006) por efecto del petróleo, se estima que un 55% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, y que de la población rural, un 80% se encuentra por debajo de esa línea. La esperanza de vida es realmente baja, y se sitúa en lo 43,7 años, reflejo de las escasas políticas de salud. En este sentido vale la pena señalar que la tasa de prevalencia del VIH/SIDA ha venido creciendo en los últimos años, y aunque no llega a los niveles del África Austral, se estima que un 3,3 % de la población entre 15 y 49 años es seropositiva, sobre todo concentrada en áreas urbanas. Por otro lado, la tasa de alfabetización adulta es escasamente del 25,7%.

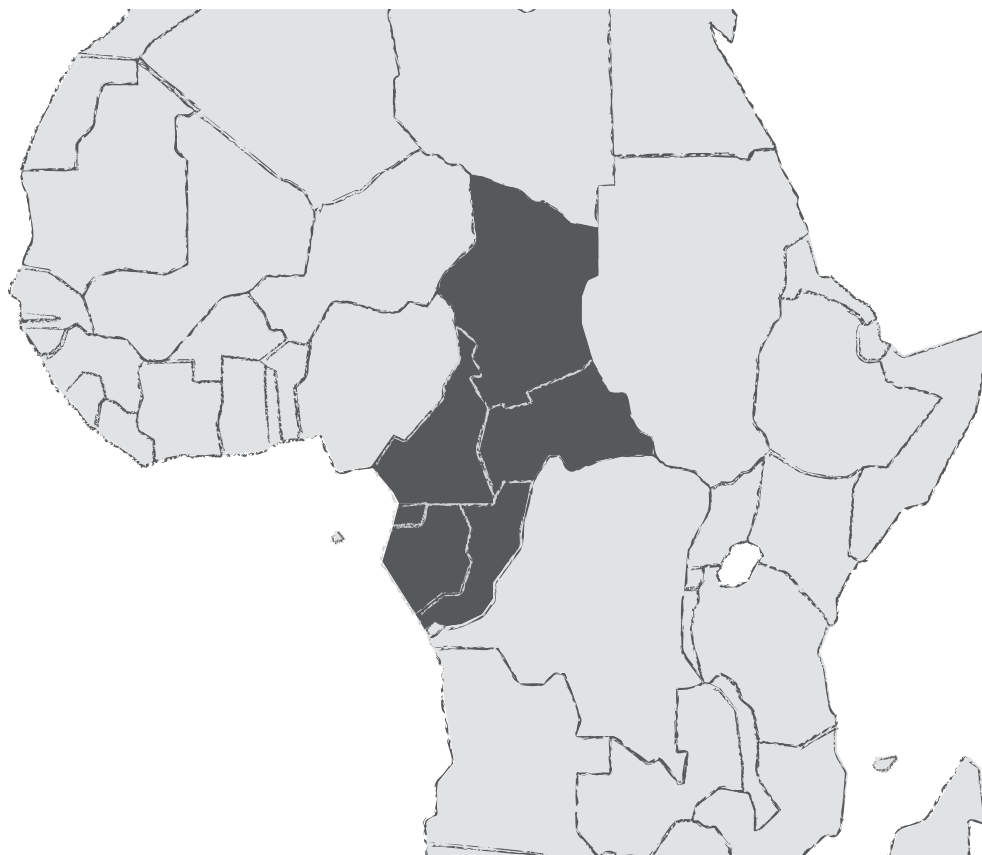
Desde el punto de vista estructural, hasta el advenimiento del petróleo no ha habido prácticamente ningún cambio estructural en la economía chadiana: en 2003 la agricultura de subsistencia y la ganadería aportaban un 30% del PIB y un 70% de la población dependía de estas actividades. Con el petróleo, la estructura económica ha cambiado, pero continúa centrada en el sector primario, y además la explotación petrolera presenta escasos encadenamientos con el resto de sectores. El sector exterior es una muestra del modo de inserción del Chad en la economía mundial: el 100% de las exportaciones en 2005 fueron de productos primarios (petróleo, algodón, ganado vivo y algo de goma arábiga).

5.2.3. LAS DINÁMICAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Como el resto de países del continente, el Chad se ha visto implicado, desde su independencia, en procesos de integración regional (ver cap. 2). El más relevante de ellos es la *Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale* (CEMAC), que agrupa ade-

más del Chad a Camerún, la República Centroafricana, la República del Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón.

Mapa 5.2: Países miembros de la CEMAC



Fuente: elaboración propia

La CEMAC es una de las más antiguas agrupaciones regionales africanas. Sus seis países integrantes ocupan un área de 3 millones de km², y suman unos 35 millones de habitantes.

Tabla 5.3: Indicadores seleccionados para los países de la CEMAC

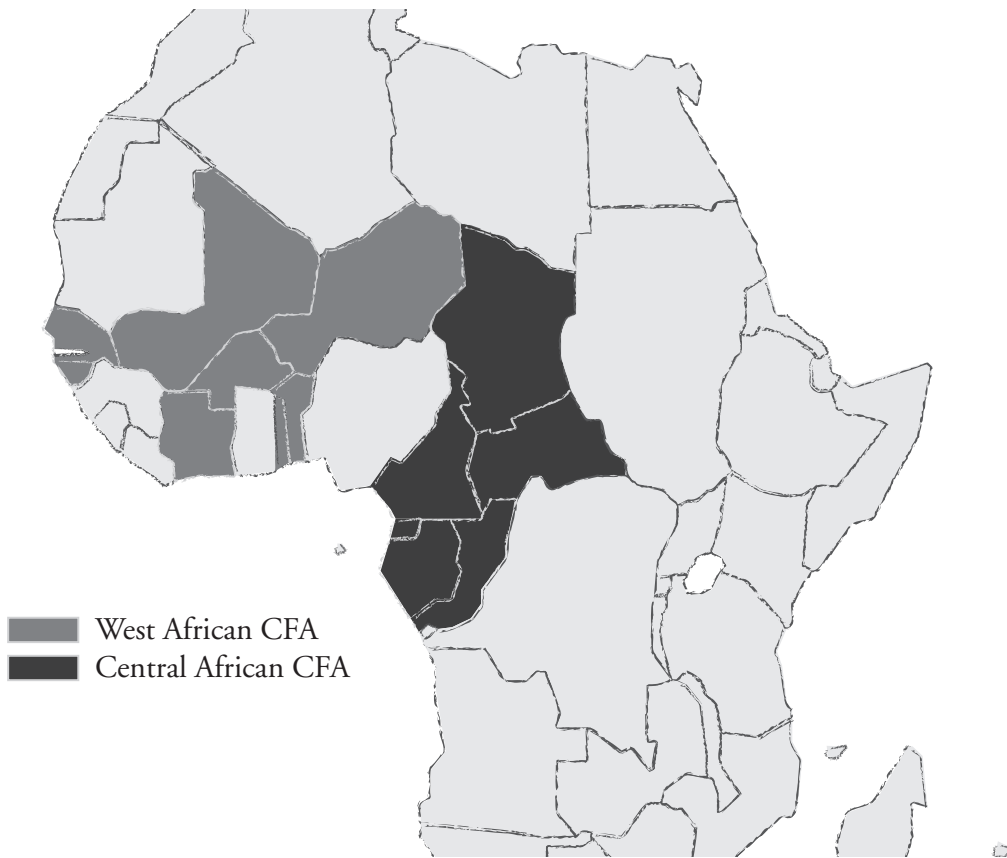
	CHAD	Camerún	Gabón	Guinea Ecuatorial	República Centro-africana	República del Congo
Superficie (km ²)	1.284.000	475.440	267.670	28.050	622.980	342.000
Población (2005)	9.748.931	16.321.863	1.383.841	503.519	4.037.747	3.998.904
Densidad de población (personas por km ²)	8	35	5	18	6	12
PIB per cápita (\$ PPA, 2006)	2.090	2.174	6.623	20.510	1.094	978
Alfabetización (2004) (mayores de 15 años)	26	68	71	87	49	...
Esperanza de vida (2005)	44	46	54	42	39	53
AOD per cápita (2005)	39	25	39	777	24	362
Posición relativa en el IDH (sobre 177 países, 2006)	171	144	124	120	172	140

Fuente: elaboración propia a partir de World Development Indicators on-line (World Bank), y Human Development Data on-line (UNDP), 23/08/07

La integración regional en África Central tiene una larga historia, que se remonta a la era colonial, cuando se formó la federación del *Afrique Equatoriale Française*, con capital en Brazzaville, y que incluía todos los actuales países de la actual CEMAC excepto Guinea Ecuatorial y Camerún. Esta agrupación tuvo uno de sus principales rasgos distintivos en el mantenimiento de un tipo de cambio fijo de su moneda común, el Franco CFA, frente al Franco Francés, al igual que ocurría en la *Afrique Occidentale Française* (AOF)⁸⁹. Tras las independencias, y durante el período 1963-1993, la organización de estas dos zonas monetarias se mantuvo prácticamente inalterada, a pesar de que la mayoría de países africanos que estrenaron independencia esos mismos años, habían cortado las relaciones monetarias con sus antiguas metrópolis ya a finales de los 60.

⁸⁹ La denominación CFA actualmente responde a Coopération Financière en Afrique para los países centroafricanos, y Communauté Financière d'Afrique para los países del África Occidental. Creado en 1945, hasta 1958 CFA significó Colonies Françaises d'Afrique. Desde 1958 hasta las independencias fue el acrónimo de Communauté Française d'Afrique.

Mapa 5.3: Países donde rige el Franco CFA



Fuente: elaboración propia

La integración monetaria y comercial en África Central se basó principalmente en dos instituciones: la *Banque des États d'Afrique Centrale* (BEAC), y la *Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale* (UDEAC). La BEAC es la autoridad monetaria regional y la institución central de la *Union Monétaire de l'Afrique Centrale* (UMAC), cuyas funciones principales son el control de la masa monetaria, incluyendo la emisión de moneda, y el mantenimiento de un tipo de cambio fijo con el Franco Francés. En el directorio de la BEAC, Francia, Gabón y Camerún tienen un rol preponderante, aunque a partir de 1994 el peso de Francia es menor. Por su parte, la UDEAC se establece en Brazzaville en diciembre de 1964. Reflejo del regionalismo orientado al interior de los 60 (ver cap. 4), la UDEAC acabó siendo un instrumento de una política de sustitución de importaciones poco estructurada, y que actuaba *ad-hoc*. Además, el comercio intraregional de productos manufacturados apenas fue incentivado fruto de la existencia de elevadas barreras (arancelarias y no arancelarias) entre los países de la *Union* (IMF, 2005).

Ante la inoperancia de la UDEAC, y la crisis económica que atenazó a todos sus miembros durante los 80, ésta fue sustancialmente reestructurada en 1994 para adaptarse a los enfoques más orientados al exterior, que ya eran hegemónicos por aquel entonces (World Bank, 2003). La protección excesiva, los bajos ingresos aduaneros, las distorsiones intraregionales en la producción, y el bajo nivel de comercio con el resto del mundo, fueron los motivos que explican la reestructuración (IMF, 2006). Ésta alcanzó también a las denominaciones institucionales: la UDEAC devino la *Union Économique de l'Afrique Centrale* (UEAC), y ésta se sumó a la ya existente UMAC⁹⁰ para formar la *Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale*, la actual CEMAC, en marzo de 1994⁹¹ en Ndjamena. Las reformas introducidas incluían: a) una Tarifa Externa Común (TEC); b) la remoción gradual de los aranceles sobre el comercio intra-regional; c) la armonización de la imposición indirecta con la introducción del IVA en 1999; y d) la sustitución de cuotas de importación por recargos temporales a la importación.

Esta reestructuración se conjugó con la drástica devaluación del Franco CFA⁹², con lo que el establecimiento de la CEMAC y esta devaluación hay que considerarlas un punto de inflexión crucial en la historia reciente del Chad y del resto de países de la CEMAC y del área CFA. La sorpresiva devaluación fue una medida estabilizadora radical en un contexto de continua pérdida de competitividad internacional. Dada la estructura orientada al exterior de estas economías, la devaluación supuso un incremento de las exportaciones que impulsó el crecimiento. Aunque en conjunto las economías crecieron, los costes de la medida se distribuyeron desigualmente, ya que la población dependiente de la agricultura de exportación vio sus ingresos absolutos disminuir porque la elasticidad de la demanda de sus productos es baja.

De todos los ámbitos de actuación de la CEMAC, el único realmente operativo es la política monetaria. La BEAC, con el apoyo del Banco de Francia, ha conseguido mantener sin excesivas tensiones el tipo de cambio del área ecuatorial del Franco CFA (hasta el primero de enero de 1999 fijo con el Franco Francés, y a partir de entonces fijo también con el Euro), y ha logrado también domeñar la inflación, manteniéndola siempre por debajo de los dos dígitos en todos los países de esa área (con la excepción del Chad en 2001: 12,4 %).

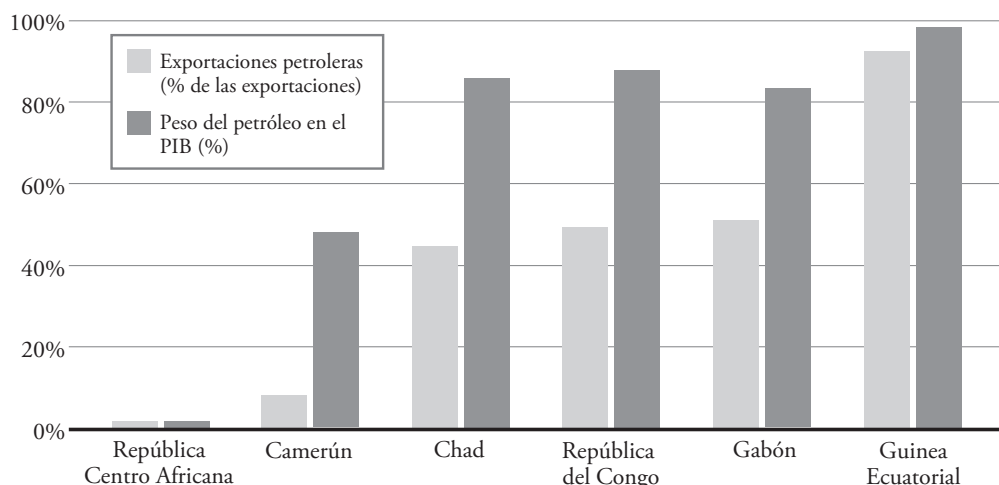
El resto de ámbitos que pretende integrar la CEMAC, como el comercio intraregional o las finanzas, quedan en el capítulo de los proyectos. La dependencia del petróleo (ver gráfico 5.2) es una característica compartida por todos los componentes de la CEMAC a excepción de la República Centroafricana, con lo que las dificultades en diversificar y fomentar los intercambios en el interior de la región se incrementan.

90 La UMAC incluye como hemos visto a la BEAC, pero también la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale, COBAC.

91 La CEMAC incluye también una Cour de Justice, establecida en el año 2000 y con sede en Ndjamena, que se subdivide en una chambre judiciaire, y una chambre des comptes. También hay una Commission Inter-parlementaire que reúne a sendos representantes de los parlamentos de los países miembro.

92 El uno de enero de 1994, el Franco CFA se devaluó un 50% respecto el Franco Francés.

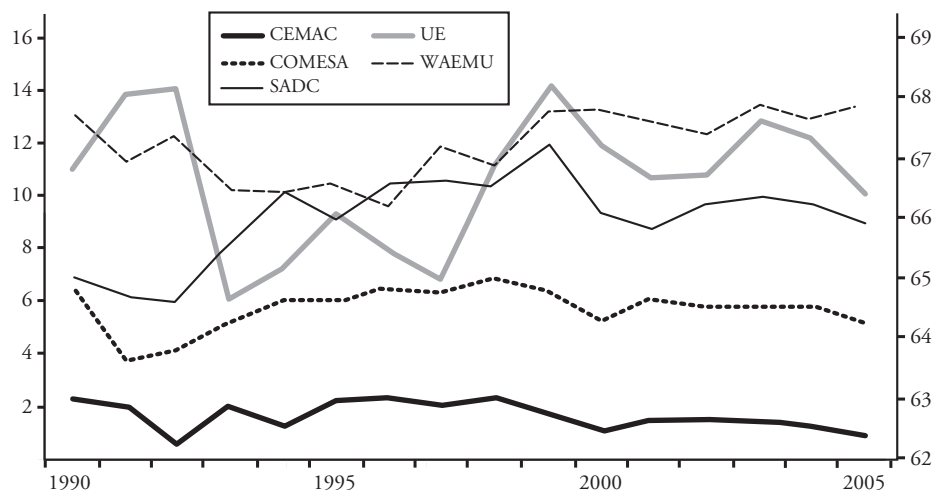
Gráfico 5.2: Dependencia del petróleo de los países de la CEMAC



Fuente: elaboración propia a partir de IMF (2006b:4)

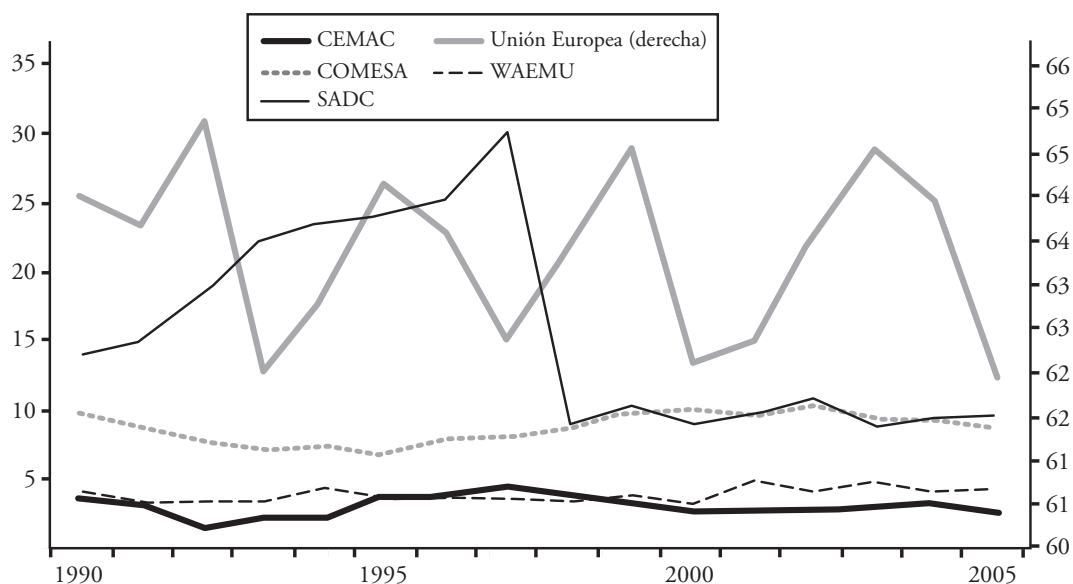
El comercio intraregional, tal como muestran los gráficos 5.3 y 5.4 apenas se ha desarrollado, los obstáculos en las aduanas todavía son evidentes, a pesar de los discursos a favor de su remoción (Martijn y Tsangarides, 2007). Otro ámbito con dificultades de integración es el sector bancario a pesar de la existencia de un protocolo firmado en 2001 (*Agrément Unique*), que permite a cualquier banco de cualquier país de la CEMAC, operar libremente en otro país diferente del de origen sin ninguna restricción. Aunque el marco jurídico esté definido, las dificultades de índole burocrática y política para llevar a cabo una verdadera integración bancaria subsisten (Saab y Vacher, 2007).

Gráfico 5.3: Exportaciones intraregionales para grupos regionales seleccionados



Fuente: elaboración propia a partir de Martijn y Tsangarides (2007: 6)

Gráfico 5.4: Importaciones intraregionales para grupos regionales seleccionados



Fuente: elaboración propia a partir de Martijn y Tsangarides (2007: 6)

Otro de los obstáculos al impulso de la CEMAC lo constituye el solapamiento de otras agrupaciones regionales. Por un lado tenemos que uno de los ocho pilares de la *African Economic Community* es una agrupación denominada ECCAS (*Economic Community of Central African States*), constituida por 11 países, y en la que se incluyen los seis de la CEMAC más Burundi, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe y Angola. En principio, en el plano económico los esfuerzos integradores de la Unión Africana se centran en el impulso de estos ocho pilares, con lo que la CEMAC queda diluida en un grupo mayor.

El segundo de los solapamientos a considerar lo constituye el esquema propuesto en el Acuerdo de Cotonú. Como ya vimos en el capítulo 2, la Unión Europea ha dispuesto que una de las agrupaciones regionales susceptibles de configurar un Acuerdo de Asociación Económica sea la CEMAC más Santo Tomé y Príncipe.

En suma, y en lo que concierne al Chad, podemos observar como el grupo regional al que pertenece, la CEMAC, es una estructura muy poco operativa y que solo con muchas dificultades será capaz de impulsar un verdadero proceso de integración regional en el corto plazo (Ben Hammouda, 2002). En todo caso, los pequeños avances que se están dando en la CEMAC, se dan en la dirección de una mayor liberalización orientada al exterior, confirmándose lo que observábamos de modo general en el capítulo 4, es decir, que actualmente en África los procesos de integración regional se conciben más como instrumentos de apertura al exterior y de

mejor aprovechamiento de la dinámica globalizadora, que de integración mirando hacia dentro y de fomento de los intercambios intraregionales. Además, dada la debilidad institucional de la CEMAC, es muy posible que la dinámica que se pueda generar en ella sea más fruto de la presión externa de la Unión Europea en el contexto de los Acuerdos de Asociación Económica del Acuerdo de Cotonú, que de iniciativas propias de los miembros de la CEMAC, o incluso de ECCAS en el marco de la Unión Africana.

5.3 LA ERA DEL PETRÓLEO EN EL CHAD

5.3.1 LA PROSPECCIÓN Y EL PROYECTO DE DOBA

A partir de la primera Guerra del Golfo, en 1991, y sobre todo tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, EEUU dio un giro importante a su estrategia de aprovisionamiento energético. En la medida en que la permanente inestabilidad del Medio Oriente podía traer como consecuencia dificultades en su aprovisionamiento petrolero, se pergeñó una nueva estrategia consistente en disminuir la dependencia del Medio Oriente e importar más de otras regiones. En este nuevo contexto, una de las regiones del planeta que han cobrado interés es el Golfo de Guinea (Dieterich, 2004; Obi, 2005). En ella se encuentran países que exportan petróleo desde hace tiempo, como Gabón o Nigeria, pero a ellos hay que añadir países que se han incorporado al club de productores de petróleo en los últimos años, como Guinea Ecuatorial o el Chad; o como Angola, que ya producía, pero que ahora lo hace masivamente; y también pronto habrá que sumar otros como Mauritania o Santo Tomé y Príncipe.

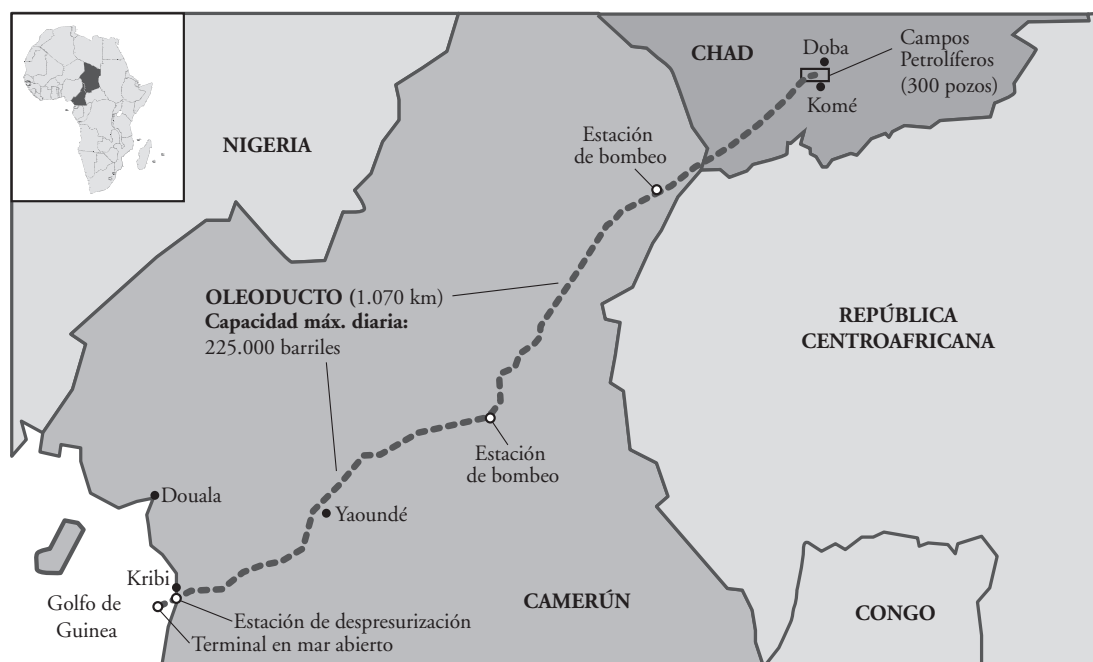
En el caso del Chad, la existencia de petróleo en su subsuelo está documentada desde 1975, pero el conflicto casi permanente en que ha vivido esta excolonia francesa desde su independencia en 1960 habían impedido la materialización de la explotación. No es hasta que el actual presidente Idriss Déby, toma el poder en 1990 y estabiliza políticamente el país, que se retoma el proyecto, y se pone en marcha la convención que se había firmado en 1988 entre el gobierno y un consorcio formado por Shell, Chevron y Esso, mediante la cual se debía regular la exploración, extracción y comercialización del crudo chadiano.

A pesar de conocerse la existencia de siete cuencas petrolíferas dispersas por todo el país, solamente una iba a explotarse, la de Doba, muy cercana a la frontera con Camerún. Siguiendo un modelo de economía de enclave, el refino y la comercialización del petróleo iban a realizarse fuera del país, de modo que para garantizar la salida del petróleo a los mercados mundiales, se tenía que construir un oleoducto de 1.070 km. Así, en 1996 se firma un acuerdo bilateral entre Camerún y el Chad para la construcción de un oleoducto entre los campos de Doba y el océano Atlántico, y se constituye la TOTCO (*Tchad Oil Transportation Company*), con participación de los gobiernos del Chad y de Camerún. Más tarde, en 1998 Camerún establece la COTCO (*Cameroon Oil Transportation Company*).

El impulso final al proyecto lo dio el Banco Mundial cuando en junio de 2000 dio luz verde a su apoyo, materializado a través de financiación directa y también de reforzamiento de la seguridad jurídica de las inversiones. Sin duda, sin el apoyo del Banco Mundial, el proyecto

no se hubiera llevado a cabo. Con toda la financiación necesaria y el marco jurídico establecido, las obras empezaron, y con un año de adelanto sobre el calendario previsto, el oleoducto fue terminado y los pozos pudieron empezar a producir en octubre de 2003.

Mapa 5.4: Oleoducto Chad-Camerún



Fuente: elaboración propia a partir de ESSO

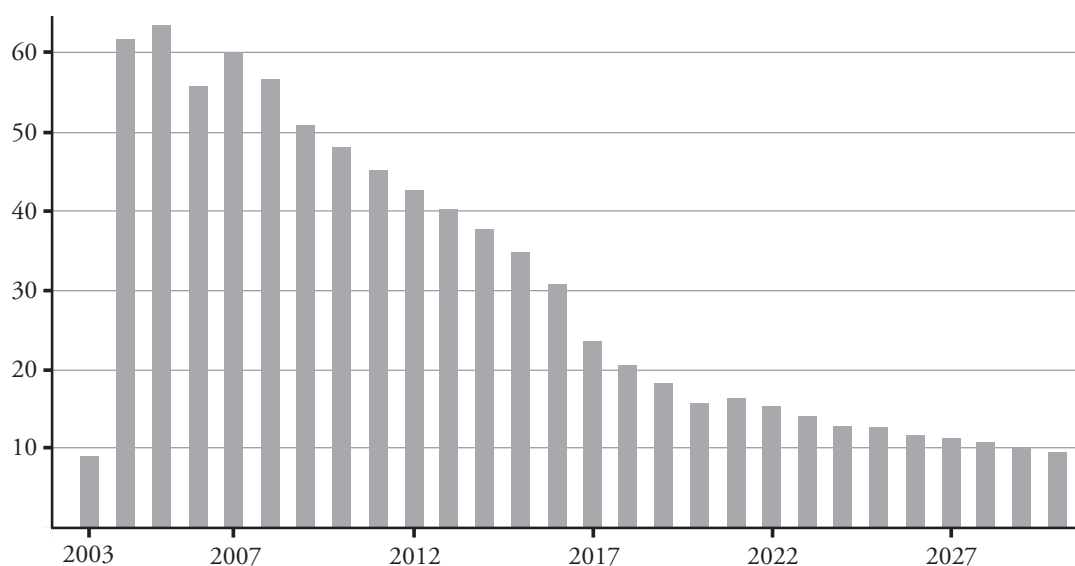
Según lo proyectado, la producción del Chad no será muy grande en comparación con la de otros productores africanos (ver Tabla 1), y declinante a partir de 2007-2008 hasta 2030, que es hasta donde se prevé que llegue la explotación (ver Gráfico 5.5).

Tabla 5.4: Proyecciones del sector petrolero en África subsahariana (2005-2010)

	Angola	Camerún	CHAD	Congo	Guinea Ecuatorial	Gabón	Nigeria
Producción (millones de barriles anuales)	692,2	28,3	56,0	105,4	143,4	94,7	964,7
Producción petrolera/PIB (%)	76,8	6,0	38,1	77,7	98,3	48,5	46,3
Exportaciones petroleras/Exportaciones totales	92,3	25,2	72,1	97,5	99,8	78,0	80,3

Fuente: elaboración propia a partir de IMF (2007a:57)

Gráfico 5.5: Proyección de producción de petróleo en el Chad 2003-2030 (millones de barriles)



Fuente: elaboración propia a partir de FMI (2007a:49)

Actualmente se está por debajo de las previsiones de producción debido a problemas técnicos derivados de la presencia de agua y ácidos en los pozos.

5.3.2 EL CONSORCIO Y LA FINANCIACIÓN DEL PROYECTO

Como hemos apuntado más arriba, estamos hablando de la mayor inversión privada de la historia del África subsahariana. Ésta se ha financiado en su mayor parte a través de un consorcio de tres empresas, liderado por ExxonMobil con una participación del 40%, y en el que también participan Petronas (que detenta un 35% de las acciones del consorcio) y Chevron (25%). La explotación de la inversión la gestiona de manera efectiva ExxonMobil a través de su filial Essochad, las otras dos compañías actúan básicamente de socios capitalistas. El consorcio ha aportado directamente el 60% de la inversión total, otro 37% lo ha aportado financiación procedente de préstamos concedidos por la Corporación Financiera Internacional (CFI), agencias públicas de crédito a la exportación, y bancos comerciales. El 3% restante corresponde a la participación de los gobiernos del Chad y Camerún en TOTCO y COTCO, financiada con créditos no concesionales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Europeo de Inversiones (ver cuadro 5.2).

Cuadro 5.2: La financiación del proyecto petrolero Chad-Camerún (millones de dólares)

Grupo del Banco Mundial:	
Préstamos del BIRF al Chad y Camerún	92,9
Préstamo de la CFI	200
Banco Europeo de Inversiones	
	41,5
Agencias de crédito a la exportación:	
US EXIM Bank	200
COFACE (Francia)	200
African ExIm Bank	200

El resto hasta los 4.200 millones lo completan las aportaciones directas del consorcio (Esso, Chevron, Petronas), y una pequeña cantidad aportada por bancos comerciales (ABN-Amro y Crédit Agricole Indosuez)

Fuente: elaboración propia a partir de Gary y Reisch (2004)

Uno de los puntos que ha suscitado más polémica del proyecto ha sido la participación directa del Banco Mundial en él, a través de su ventanilla de apoyo al sector privado, la CFI (*Corporación Financiera Internacional*), ya que ello ha significado que una institución pública preste dinero a un proyecto que supone básicamente beneficios para grandes multinacionales del petróleo, con unos impactos ambientales, macroeconómicos, sociales y políticos, de antemano como mínimo inciertos.

Esta polémica, y la pérdida de legitimidad del Banco Mundial y sus políticas en un contexto más amplio, llevaron a esta institución a forzar la aprobación de una ley, sancionada posteriormente como *Loi 001/99*, que obligara al gobierno a vehicular una parte sustancial de los ingresos petrolíferos a programas de reducción de la pobreza. Esta ley venía a completar el programa global de reducción de la pobreza en el Chad impulsado también a instancias del Banco Mundial (y el FMI), y finalmente aprobado en junio de 2003 con el nombre de *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté*. El Banco Mundial hizo bandera de este proyecto, presentándolo como una posibilidad de evitar la denominada “maldición de los recursos”, y hacer que la explotación de los recursos naturales de un país pobre puede redundar en la reducción de la pobreza⁹³.

93 Entrevista con Thérèse Mékombé, Vicepresidenta del *Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières*, 20 de julio de 2004.

5.3.3 EL IMPACTO MACROECONÓMICO Y ESTRUCTURAL DEL PROYECTO

En relación con su población, el volumen de petróleo extraído del subsuelo chadiano es muy importante, y si a ello añadimos el extraordinario incremento del precio del crudo en los mercados internacionales, el impacto del proyecto sobre la economía del Chad, y particularmente sobre sus finanzas públicas es enorme.

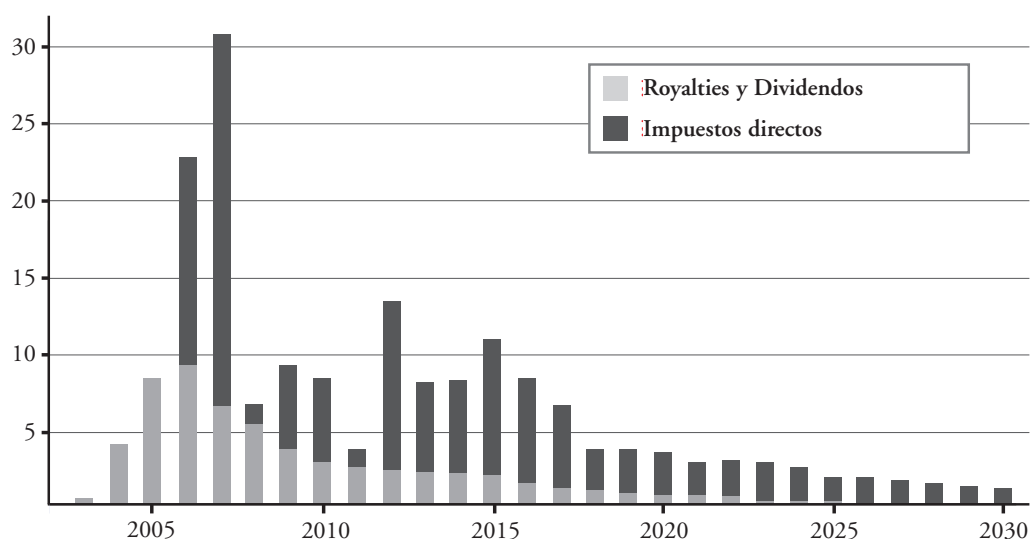
Según el convenio vigente, el gobierno del Chad percibe ingresos del proyecto petrolero de tres fuentes:

1. *Bonus* por la firma de contrato y permisos de exploración. Son pagos que se hacen una sola vez al gobierno cuando se firma un contrato de concesión de derechos de exploración y el alquiler de terrenos. En el caso del Chad estos pagos no son muy importantes⁹⁴.
2. *Ingresos indirectos*. Son los ingresos derivados del impuesto de sociedades que paga TOTCO y las tres compañías del consorcio, más el impuesto personal sobre la renta de los trabajadores de TOTCO y de las compañías.
3. *Ingresos directos*. Son los dividendos pagados por TOTCO y COTCO, empresas en las que el Chad es accionista, y royalties pagados por el consorcio a una tasa del 12,5%. Los royalties se calculan a partir de una media trimestral del “precio implícito a boca del pozo” del petróleo. Este “precio implícito” es igual a la media trimestral del precio de mercado deduciendo los costes de transporte.

Las proyecciones fiscales son inciertas debido a que ahora el precio del petróleo es muy elevado en relación al momento en el que se hicieron las proyecciones. De todos modos, de manera genérica se puede afirmar que el impacto sobre las finanzas públicas es muy importante, en 2004 el petróleo supuso el 29,2% de los ingresos fiscales, y en 2005 el 45%.

94 En el año 2000 hubo cierto escándalo cuando se supo que el gobierno había empleado los primeros 4,5 millones de \$ de un *bonus* de 25 millones en gasto militar, y no en los “sectores prioritarios”.

Gráfico 5.6: Ingresos petroleros (en porcentaje del PIB no petrolero)



Fuente: elaboración propia a partir de FMI (2007a:61)

A mediados de 2006 hubo un conflicto respecto al pago del impuesto sobre la renta generada por los beneficios de Chevron y Petronas en 2005. Las compañías alegaban que en 2000 llegaron a un acuerdo de exoneración de este impuesto con el entonces ministro del petróleo, pero el gobierno de Déby, tras la destitución de dicho ministro, amenazó en agosto con echar a estas compañías del país. Finalmente las compañías pagaron, y de ello ese aumento tan espectacular de los ingresos petroleros en 2007. En un momento dado se especuló con que esta actitud del gobierno respondía a un interés en que alguna compañía china entrara en el consorcio, ya que los intereses chinos en el Chad son bien presentes.

En cuanto al cambio estructural inducido por el proyecto petrolero, éste se vehicula a través de un *vínculo directo* relacionado con la exploración y la extracción del petróleo, y un *vínculo indirecto* relacionado con el gasto público que la actividad petrolera permite financiar.

El *vínculo directo* genera efectos de primer orden asociados a la exploración, construcción de los campos de extracción, extracción y transporte del petróleo. Dentro de este capítulo, los efectos de segundo orden están asociados a los efectos multiplicadores que estas actividades generan, y que se concretan en el crecimiento y proliferación de negocios locales para satisfacer la demanda de insumos del sector, básicamente servicios (hostelería, transporte y suministros varios).

De acuerdo con las estimaciones del FMI, las actividades directamente relacionadas con el sector petrolero (el *vínculo directo*), están dando un gran impulso al crecimiento del PIB,

aunque las previsiones sean de decrecimiento en los próximos años. Animado por la construcción del oleoducto y el inicio de la extracción de crudo en octubre 2003, el crecimiento del PIB real se situó en un 11% de media entre 2001 y 2003. En 2004, el primer año de plena producción, el PIB real creció un 30%. Aunque hubo una recuperación en la producción agrícola tras la sequía de 2004, el 12,2% de crecimiento del PIB real registrado en 2005 reflejó los problemas en el mantenimiento del volumen de producción petrolera por la inopinada aparición de grandes cantidades de agua en los pozos⁹⁵.

Sin embargo, dada la naturaleza de “economía de enclave” del sector petrolero en el Chad, su impacto sobre la economía del país es limitado. Las actividades se encuentran muy localizadas y tienen un tamaño reducido en términos relativos.

La generación de empleo directo y las actividades formativas con ella relacionadas, han favorecido a un número muy limitado de trabajadores en relación con el conjunto de la fuerza de trabajo del país. En la medida en que este sector es claramente capital-intensivo, su impacto en la generación de empleo es muy reducido. Por ejemplo, Esso estaba empleando únicamente a 1.376 trabajadores a finales de 2004.

Por otro lado, la mayor parte de los beneficios empresariales que la explotación del petróleo chadiano reporta salen del país, de modo que el PNB es mejor indicador que el PIB. El PIB incluye el valor añadido generado por el consorcio explotador, una buena parte del cual acaba saliendo del país, de manera que el PIB sobrevalora la actividad de la economía chadiana. En 2003, por ejemplo, el crecimiento real del PIB fue del 15%, pero el FMI estima que el PNB decreció un 2% (IMF, 2006: 15).

5.3.4 LOS IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES DEL PROYECTO

Otro de los puntos polémicos del proyecto lo han suscitado los impactos ambientales y sociales del proyecto. En este punto nos estamos refiriendo a los impactos directos de la construcción de los pozos y el oleoducto.

Para asegurar una correcta observancia de las normas ambientales asociadas al proyecto, los financiadores (líderados por la CFI) contrataron a D’Appolonia (una consultora italiana), para que hiciera el seguimiento de los impactos ambientales del proyecto en el marco de lo que

95 Las proyecciones iniciales de producción petrolera eran de 225.000 barriles por día (bpd) durante el período 2005-2009, para caer gradualmente hasta 150.000 bpd en 2010, y posteriormente 100.000 bpd a partir de 2014. Sin embargo, la producción en 2005 fue de 173.000 bpd a pesar de la aplicación de técnicas de reinyección para incrementar el rendimiento de los pozos y la puesta en marcha de nuevos campos de explotación. Para el período 2006-2009, la producción diaria de petróleo se proyecta a 135.000 bpd.

se denomina *External Compliance Monitoring Group* (ECMG)⁹⁶. Por otro lado, el conjunto de los participantes en el proyecto (financiadores, empresas y gobierno) también pusieron en marcha el *Groupe International Consultatif*⁹⁷, que es otra consultora, esta vez canadiense, que se ocupa de la supervisión del proyecto pero no únicamente desde el punto de vista ambiental, sino también desde el punto de vista social y económico. Por su parte, la sociedad civil chadiana ha puesto en marcha diversas iniciativas, algunas de ellas de carácter local en la región productora, y otras de carácter más general (Amnesty International, 2005). Entre estas últimas destaca el *Groupe de Recherches Alternatives et de Monitoring du projet Pétrole Tchad-Cameroun* (GRAMP-TC)⁹⁸, un grupo de presión con cierta capacidad de dinamización social y de denuncia a pesar de la hostilidad gubernamental. Todos estos grupos producen y publican regularmente informes sobre los impactos del proyecto.

En particular, los impactos ambientales en la zona de los pozos y del oleoducto son relevantes y van en detrimento de la calidad de vida de las poblaciones afectadas. En particular, los impactos ambientales (GIC, 2007) comprenden la gestión de los numerosos residuos generados por la explotación, desde los residuos plásticos hasta los residuos directos de los pozos. Otro aspecto que ha tenido un gran impacto sobre la salud de la población, y también sobre la producción agrícola de la zona, es el polvo levantado por el continuo tránsito de vehículos de alto tonelaje por caminos sin asfaltar. Otros temas que también entran en este capítulo son la quema del gas residual de los pozos, y el uso del agua residual bombeada por los pozos.

El conjunto de impactos sociales negativos asociados territorialmente al proyecto van desde ocupación de tierras con escasas compensaciones (Petry y Bambé, 2005; D'Appolonia, 2007), hasta promesas de creación generalizada de empleo para las poblaciones locales que al final se desvanecen (GIC, 2007).

Una de las críticas recurrentes al Banco Mundial y al resto de socios del proyecto ha sido la escasa consideración de estas evaluaciones ambientales y sociales, que se han hecho a lo largo de ya casi diez años. En algunos casos, las denuncias por parte de las consultoras eran concretas y verificadas a partir de visitas al terreno, pero ni los financiadores ni el gobierno han actuado para corregirlas.

96 <http://go.worldbank.org/U9DMRIJ9D0>

97 <http://www.gic-iag.org>

98 <http://www.gramp.org>

5.4 EL MODELO CHADIANO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En el Chad coinciden dos características que son también compartidas por un buen número de países africanos, a saber, la persistente presencia de la pobreza afectando a amplias capas de la población, y el fuerte ascendente que tienen el Banco Mundial y el FMI en el diseño e implementación de las políticas. En el caso particular del Chad hay que añadir la presencia del petróleo, con lo que si combinamos todos estos elementos tenemos lo que podemos denominar el *modelo chadiano de reducción de la pobreza*, que se basa en la asignación de los recursos procedentes de la explotación del petróleo, de la reducción de la deuda y de un considerable aumento de la ayuda externa, en los sectores considerados reductores de la pobreza, siguiendo un estrategia contenida en un PRSP, y por lo tanto notablemente influida por las instituciones de Washington.

5.4.1 LAS RELACIONES DEL CHAD CON EL BANCO MUNDIAL Y EL FMI

A pesar del inicio de la explotación del petróleo, el Chad continúa siendo elegible solamente para paquetes de ayuda concesional, todavía lejos de participar en los circuitos financieros internacionales normalizados. Ello hace que financieramente dependa fuertemente de las instituciones de Washington.

El Chad forma parte del FMI desde 1963, pero no es hasta 1987 que el FMI concede créditos de la línea del Servicio de Ajuste Estructural (SAE), que se renuevan en 1989 y 1990. Sin embargo, hasta la devaluación del Franco CFA en enero de 1994 las relaciones no eran muy intensas, pero a partir de ese momento dichas relaciones se profundizan a través de créditos de gran cuantía. A partir de ese momento, la tutela en las decisiones de política económica se hace evidente, no en vano el FMI implementa un programa de control de las políticas de gasto público entre octubre de 1994 y junio de 1995⁹⁹.

Entre julio de 1995 y marzo de 1999, se implementa un programa de cuatro años enmarcado en la línea SRAE del FMI, cuya renovación se hace efectiva para cuatro años más en enero de 2000, hasta enero de 2004, ya con la nueva denominación de SCLP. Debido a los problemas fiscales mencionados más arriba, la aprobación de un tercer crédito de esta naturaleza no se alcanza hasta febrero de 2005, y esta vez para tres años, venciendo en febrero de 2008.

99 Entrevista con Issène Mouhoro, Coordinateur Adjoint Chargé du Suivi du Programme d'Ajustement Structurel, Cellule Économique, Ministère du Plan, du Développement et de la Coopération, 29 de septiembre de 2005.

La evolución de los préstamos del Banco Mundial, a través básicamente de su ventana blanda, la IDA, ha sido bastante paralela a los del FMI. El progresivo protagonismo de ambas instituciones se ha concretado en el caso del Banco Mundial en cinco créditos de ajuste estructural (el último de ellos ejecutado y terminado en 2003), y en numerosos proyectos de considerable cuantía destinados a apoyar las reformas contenidas en las orientaciones de los programas del FMI, y de los CAS del Banco Mundial. En la actualidad rige un CAS que fue elaborado para el período 2004-2006, pero que está prorrogado habida cuenta de las numerosas paradas que ha habido en este período. Desde la aprobación de la SNRP, en principio todos los instrumentos de las instituciones de Bretton Woods deben alinearse con la SNRP, aunque observando la evolución de la aplicación de estos instrumentos en el país, más bien la SNRP se ha diseñado para encajar en los marcos de trabajo del FMI y el Banco Mundial.

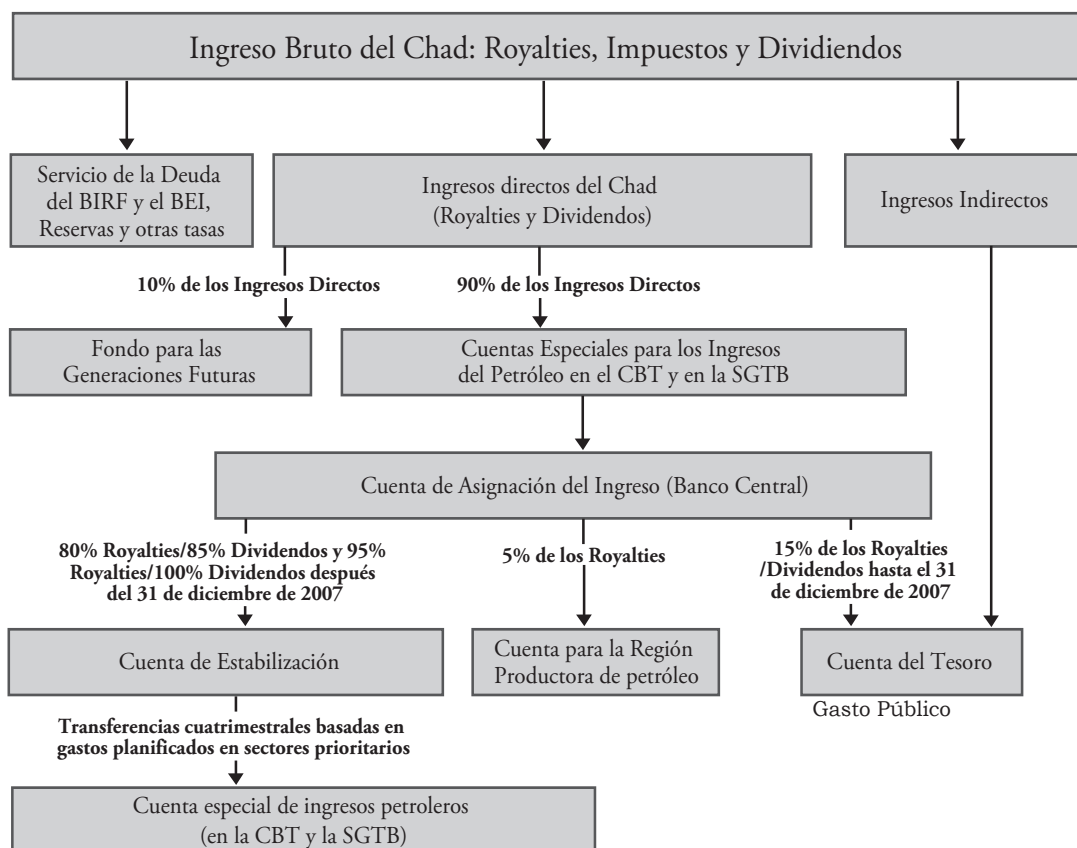
5.4.2 LA LOI 001/99 Y SU POSTERIOR MODIFICACIÓN

Para ganar legitimidad a ojos de la población y de la opinión pública internacional, y tratar de evitar los problemas típicamente asociados a la “maldición de los recursos”, el Banco Mundial condicionó su participación en el proyecto a la aprobación en el parlamento chadiano a principios del año 1999, de la *Loi 001/99*, por la que se regulaba la administración de los recursos procedentes del petróleo. A grandes rasgos, la *Loi* obligaba al gobierno a asignar una parte sustancial de los ingresos derivados del petróleo a los denominados “sectores prioritarios”: salud, bienestar social, educación, infraestructuras, energía, desarrollo rural, medio ambiente y agua, todos ellos considerados reductores de la pobreza.

Para garantizar transparencia en la gestión de estos fondos, los royalties, dividendos más los ingresos indirectos se depositan en una cuenta en Londres. Tras el pago de comisiones de gestión, los fondos se transfieren a otra cuenta, desde la que se paga el servicio de la deuda del BIRF y el Banco Europeo de Inversiones¹⁰⁰. Tras ese pago, los ingresos indirectos se transfieren directamente al Tesoro chadiano en Ndjamena, y el 10% de los dividendos y los royalties se deposita en otra cuenta en el mismo banco, denominada Fondo para las Generaciones Futuras (FGF). El resto se transfiere a una cuenta de la Banque des États de l’Afrique Centrale en Ndjamena. De ese resto, un 80% va a una denominada “cuenta de estabilización”, y son estos fondos los que se deben asignar exclusivamente a los sectores prioritarios. Otro 15% va directamente al Tesoro público para gastos generales, y finalmente el 5% restante va a parar a la región productora.

100 Así, ambas instituciones se aseguran que nunca habrá impagos de esa deuda.

Cuadro 5.3: distribución de los recursos procedentes del petróleo según la Loi 001/99



Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco Mundial

Uno de los rasgos distintivos del modelo chadiano es la existencia de una *Collège de Contrôle et Surveillance des Ressources Pétrolières* (CCSRP), que vela para que haya eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos asignados a los sectores prioritarios. El CCSRP se compone de nueve miembros, cinco procedentes de la administración, el Parlamento y el Senado, y otros cuatro procedentes de la sociedad civil. Las funciones del *Collège* consisten en seguir el proceso de elaboración del presupuesto de los sectores prioritarios y autorizar los pagos a los proyectos. El problema principal con que se enfrenta el *Collège* es de índole técnica, ya que los medios para llevar a cabo esta misión son escasos, y además la tentación de instrumentalizar el *Collège* a favor del poder político es muy alta y ha sido fuente de distorsión de su trabajo¹⁰¹.

101 Entrevista con Charles Donang Ningayo, Spécialiste en Passation des Marchés, Banco Mundial, 20 de julio de 2004.

Un análisis más detallado del contenido de la Loi 001/99 revela algunas insuficiencias:

1. En primer lugar, hay importantes ingresos petroleros que escapan a la jurisdicción del Collège. La fiscalización se ejerce únicamente sobre cuentas especiales que corresponden a los ingresos directos. Otros ingresos, los denominados indirectos, como el impuesto de sociedades o los aranceles generados por el proyecto petrolero no son controlados por el Collège. Según datos de la Agence Française de Développement, estos montos pueden llegar a significar un 45% de los ingresos generados durante la vida del proyecto (AFD, 2002).
2. Segundamente, la ley no cubre todo el petróleo del Chad, sino únicamente el de los tres campos de Doba (Bolobo, Komé et Miandoum), a pesar de que ExxonMobil explota desde 2005 otros campos. Así, los ingresos generados por esas nuevas explotaciones no pasarán por el control del Collège.

A pesar de las limitaciones señaladas, este modelo de gestión y control de los ingresos petroleros, se anunciaba como el modelo a seguir por todos aquellos países que se comprometían en utilizar sus ingresos por la explotación de recursos naturales en la reducción de la pobreza. La literatura sobre los efectos negativos que la explotación masiva de recursos naturales en países en desarrollo genera es abundante. En un célebre libro, Richard Auty expuso en 1993 su “tesis de la maldición de los recursos”, en la que se refería al hecho de que países en desarrollo con abundantes recursos naturales no logran usar los ingresos procedentes de la explotación de estos recursos para impulsar el desarrollo. La idea de que la abundancia de recursos naturales podía ser más una maldición que un maná benéfico ya existía en los años 80, y más adelante, en estudios cuantitativos se ha demostrado cierto vínculo entre abundancia de recursos y escaso crecimiento económico (Sachs y Warner, 1995). Otras referencias de interés son el ya clásico trabajo de Karl (1997), y las más recientes de Kaldor et al (2007), Macartan et al. (2007), y Shaxson (2007). Además de la ya conocida tesis de la *enfermedad holandesa*, los problemas que se ponen de manifiesto en esta literatura hacen referencia sobre todo al deterioro del entorno institucional. Así, con la Loi 001/99 se pretendía evitar el uso fraudulento de los recursos petroleros, y más teniendo en cuenta el deterioro institucional del Chad.

A pesar de las esperanzas depositadas en el diseño de la *Loi 001/99*, finalmente el gobierno chadiano, acosado por problemas internos de seguridad, en octubre de 2005 anunció su intención de modificar la *Loi 001/99*, en un sentido que le permitiera acceder a más fondos sin control del Collège. Ello vino a confirmar que en realidad la *Loi 001/99* había sido aprobada más por presión del Banco Mundial que por la propia voluntad del gobierno. Podría ser un ejemplo de proceso de apropiación “forzosa” de políticas

La modificación llegó en enero de 2006 y supuso: a) la repatriación de lo acumulado en el FGF (36,2 millones de \$), y la eliminación de dicho fondo; b) la ampliación de la lista de sectores prioritarios a policía y gendarmería, desminado, administración territorial y sistema judicial; c) el 15% de ingresos directos asignado a gastos generales del estado, se amplía hasta el 30%.

Tal decisión supuso una violación de los acuerdos con el Banco Mundial, con lo cual esta institución congeló las cuentas del gobierno chadiano en Londres, y paralizó todas las operaciones en el país. En abril de 2006, en el marco de una misión que llevó al Chad los mayores donantes, incluidos el Banco Mundial y el FMI, se llegó a un acuerdo provisional centrado en el uso del ingreso petrolero para financiar gasto prioritario incrementado en una revisión del presupuesto de 2006, y en medidas de control de las finanzas públicas. Finalmente, tras arduas negociaciones e incertidumbres, en julio de 2006 se firmó un acuerdo definitivo, (*Memorandum of Understanding, MoU*), que introducía algunas modificaciones adicionales y rebajaba algunas de las pretensiones del gobierno, he aquí algunas:

1. Todo el ingreso petrolero, no únicamente los royalties y los dividendos, será asignado a políticas de reducción de la pobreza.
2. El gasto será limitado a la capacidad de absorción del Chad, el resto será ahorrado.
3. Al menos el 70% de los recursos presupuestarios totales serán asignados a sectores prioritarios previamente acordados.
4. La lista de sectores prioritarios se expande para incluir remoción de minas y buen gobierno, incluyendo justicia y políticas anticorrupción, con el argumento que la SNRP contenía estos ejes prioritarios.
5. El Collège dispondrá de más recursos para hacer su trabajo.

Para finalizar, el MoU establece que la lista de sectores prioritarios, así como el diseño de un nuevo mecanismo de asignación de ingresos petroleros se hará coordinadamente con la preparación del nuevo PRSP, prevista para finales de 2007.

5.4.3 LA REDUCCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

La República del Chad fue declarada elegible para la *Iniciativa HIPC* (ver. cap 3) en julio de 2000. En ese momento, el FMI y el Banco Mundial aceptaron el PRSP que de modo interino el gobierno del Chad había preparado y sometido a su consideración. En el marco de la *Iniciativa*, el Chad alcanzó el *Punto de Decisión* en mayo de 2001, a pesar del compromiso del FMI y el BM de declarar la llegada al *Punto de Decisión* el mismo año 2000, automáticamente después de la declaración de elegibilidad en julio. Ello se debió a los desajustes constatados en la implementación del programa PRGF del FMI en el segundo semestre de 2000. En particular, se arguyeron problemas relacionados con la transparencia de la gestión pública.

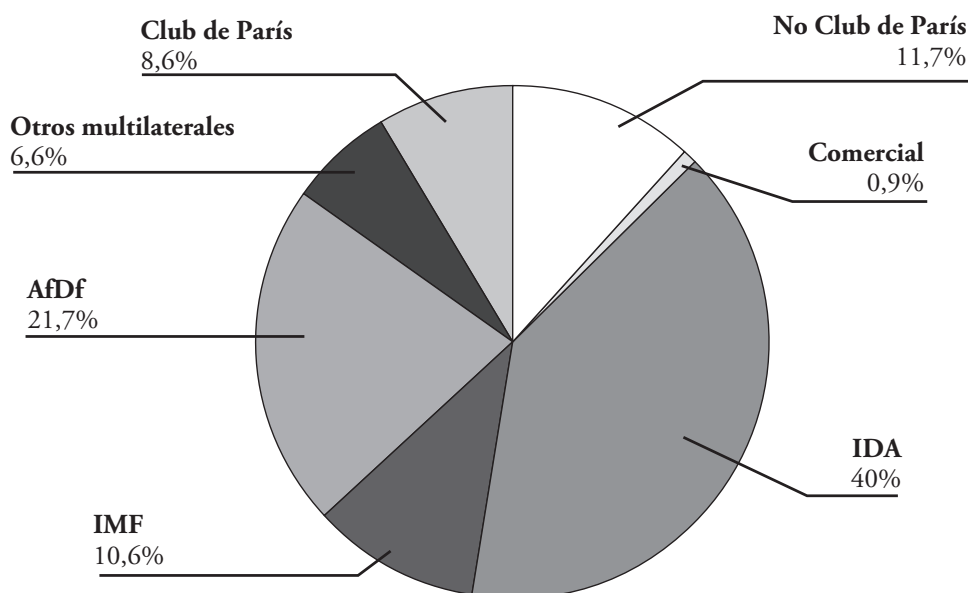
Para que un país beneficiario pueda alcanzar el *Punto de Culminación* de la *Iniciativa*, y por lo tanto ver reducida su deuda externa hasta los límites considerados sostenibles, su gobierno debe preparar e implementar un *Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza* (ver cap. 3). La versión chadiana de este documento se denominó *Stratégie Nationale de Réduction de*

la *Pauvreté*, y fue aprobada su versión definitiva en junio de 2003. A pesar de disponer ya de documentos de evaluación de la implementación de la estrategia, el *Punto de Culminación* no se alcanza debido a problemas fiscales, en particular al incumplimiento de lo establecido en el programa del FMI.

A 31 de diciembre de 2000, la ratio stock de deuda en VAN/exportaciones era del 214,4%, con lo que la reducción necesaria para bajar esta ratio hasta el 150% tal como exige el compromiso de la Iniciativa HIPC se estimó por parte del Banco Mundial y el FMI en 170,1 millones de dólares en VAN, unos 260 millones en términos nominales.

La estructura de la deuda externa la podemos ver en el Gráfico 5.7. En ella podemos apreciar la gran presencia de acreedores multilaterales, lo que sin duda condiciona el desarrollo de la *Iniciativa* en términos de condicionalidades impuestas.

Gráfico 5.7: Estructura del Stock de Deuda Externa del Chad a finales de diciembre de 2000 tras el uso de mecanismos tradicionales de reducción de deuda



Fuente: elaboración propia a partir de IMF e IDA (2001: 20)

Debido a numerosos problemas de naturaleza fiscal y política, la meta del *Punto de Culminación* a principios de 2008 todavía se encuentra en el aire. Recordemos que en la versión *Reforzada* de la *Iniciativa HIPC* los países beneficiarios reciben condonaciones provisionales a la espera de alcanzar el *Punto de Culminación*, en el que se proveerá toda la reducción concedida en el *Punto de Decisión*, con lo que esta incertidumbre ha provocado alguna tensión fiscal. Según el FMI y el Banco Mundial, el Chad alcanzará probablemente el punto de culminación a mediados de 2008

(IMF e IDA, 2007: 48). Si se confirma esta fecha, habrán pasado unos siete años desde el *Punto de Decisión* y el de *Culminación*, un plazo poco habitual entre los HIPC.

Los recurrentes problemas de control del gasto público que ha mostrado el gobierno del Chad, en relación con lo acordado en este campo con el FMI están retrasando la llegada al *Punto de Culminación de la Iniciativa*¹⁰². A julio de 2007, el FMI considera que el contenido programático del PRGF aprobado en 2005 no se está cumpliendo. Tanto la primera como la segunda revisión anuales todavía no se han realizado debido a descontroles recurrentes en el gasto público, y a la disputa con el Banco Mundial por la cuestión de la revisión de la Loi 01/99. La ejecución del presupuesto de 2007 acordado con el FMI se espera que resuelva el desarrollo del programa contenido en el PRGF, y así el Chad pueda acceder al *Punto de Culminación de la Iniciativa HIPC*.

Al haberse dilatado tanto en el tiempo el tránsito del punto de decisión al *Punto de Culminación*, el Chad ha agotado las posibilidades de acceder a más condonaciones provisionales. En particular, el Banco Mundial ya ha condonado un tercio del total a condonar, y este es el límite para la reducción provisional. Por su parte, el FMI ya ha condonado el 60% establecido como límite superior para la reducción provisional.

Sin embargo, el impacto en las finanzas públicas de la reducción de la deuda ya se está notando actualmente a pesar de no haberse alcanzado el *Punto de Culminación*. Antes de entrar en la *Iniciativa HIPC*, el Chad dedicaba un 2,4% de su PIB a servicio de la deuda (año 2000), y según las proyecciones del FMI, a partir de 2009 va a dedicar el 0,2% (ver tabla...). En términos de coste de oportunidad, el Chad habrá más que doblado el porcentaje del PIB dedicado a políticas de reducción de la pobreza (un 4,5% en 2000), a 10,0% en 2007), un aumento sin duda en buena medida inducido por la reducción de la carga de la deuda (ver tablas 5.6 y 5.7). Más allá de la *Iniciativa HIPC*, el Chad es país elegible para la MDRI, con lo que la reducción de deuda externa será más profunda en el medio plazo.

Tabla 5.5: Servicio de la deuda del Chad, 2000-2011 (en millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pagado	33,5	11,4	32,7	37,0	40,3	29,5	65,4	...	...	...	...	...
Proyectado tras la reducción de la Iniciativa HIPC Reforzada	...	...	...	...	...	...	...	36,8	39,1	39,8	47,1	47,4
Proyectado tras la MDRI	...	...	...	...	...	...	...	36,8	22,3	14,5	21,6	23,4
En porcentaje de las exportaciones	14,3	4,6	12,9	5,5	1,8	0,9	1,8	1,0	0,6	0,4	0,6	0,7
En porcentaje del PIB	2,4	0,7	1,6	1,3	0,9	0,5	1,0	0,6	0,3	0,2	0,3	0,3

Fuente: elaboración propia a partir de IMF e IDA (2007d:82)

102 Entrevista con Joël Tokidang, Economista del Banco Mundial, 28 de septiembre de 2005.

Tabla 5.6: Servicio de la deuda de los grandes acreedores multilaterales del Chad tras las operaciones de reducción de la deuda de la Iniciativa HIPC y la MDRI

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Banco Mundial	9	11	6	5	6	11	16	19	15	10	12	13
FMI	2	2	5	6	12	12	16	15	8	1	1	2
Banco Africano de Desarrollo	3	1	7	6	3	10	7	8	11	14	14	14

Fuente: elaboración propia a partir de IMF e IDA (2007d:84)

Tabla 5.7: Gasto público en sectores considerados reductores de la pobreza en el Chad

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
En millones de \$	62,4	64,3	84,8	113,0	132,4	326,0	420,0	645,0	660,0	673,0
En porcentaje del ingreso fiscal	56,8	51,6	48,6	48,4	32,7	59,3	39,8	41,8	98,5	79,5
En porcentaje del PIB	4,5	3,8	4,3	4,1	3,0	5,5	6,6	10,0	10,3	10,9

Nota: los datos de 2006 son preliminares, y los de 2007 a 2009 proyecciones

Fuente: elaboración propia a partir de IMF e IDA (2007d:85)

Tabla 5.8: compromisos de reducción de la deuda externa del Chad por parte de acreedores bilaterales

Millones de \$ en VAN a 31 de diciembre de 2006 (redondeados a la baja)	
ACREEDORES DEL CLUB DE PARÍS	
Austria	0
Francia	14
Italia	2
Holanda	0
Rusia	0
España	2
OTROS ACREEDORES BILATERALES	
Camerún	0
China	4
Costa de Marfil	0
Israel	0
Kuwait	6
Arabia Saudí	4
Senegal	0
Taiwan	10
Togo	0

Fuente: elaboración propia a partir de IMF e IDA (2007d: 86)

Como vemos, en la *Iniciativa HIPC* participan principalmente acreedores multilaterales y bilaterales, pero también privados. En el caso del Chad, la deuda de los acreedores privados en el punto de decisión (2001) era de algo más de 7 millones de \$ (calculados en VAN a 31 de diciembre de 2006), y el compromiso de estos acreedores era de condonar algo más de 2.

En suma, el contenido financiero de las operaciones de condonación de la deuda en el Chad son relevantes, pero más allá de ello, hay que considerar la *Iniciativa HIPC* como otra manera de influir en las políticas de desarrollo del país, ya que fijémonos que para acceder a los beneficios de la reducción de la deuda, hay que cumplir con una serie de condiciones, que vienen definidas por el Banco Mundial y sobre todo por el FMI, y que van en la línea de lo argumentado en el capítulo 3. Por ejemplo, en las medidas estructurales requeridas para acceder al punto de culminación se incluye un amplio programa de privatizaciones (IMF e IDA, 2001: 14).

5.4.4 LA STRATÉGIE NATIONALE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Tras el petróleo y la reducción de la deuda, el tercero de los elementos que configuran el “modelo chadiano” es la *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté* (SNRP). La SNRP es la versión chadiana de los PRSP promovidos por las instituciones de Bretton Woods beneficiarias de sus ventanillas blandas. De acuerdo con lo establecido en la *Iniciativa HIPC Reforzada* en septiembre de 1999, para acceder al *Punto de Decisión* de la *Iniciativa*, el gobierno del Chad debía presentar un borrador de PRSP. A toda prisa, las autoridades elaboraron dicho borrador, y lo presentaron a Washington, ya con el nombre de SNRP, que acabó siendo aprobado por un comité conjunto del Banco Mundial y el FMI en julio de 2000, lo que abrió la puerta a reducciones parciales de la deuda. La versión definitiva de la SNRP fue aprobada en julio de 2003 a pesar de estar prevista para mediados de 2001, pero los problemas fiscales a que hemos hecho referencia más arriba dilataron el proceso. La SNRP tiene un horizonte de cuatro años, con lo que desde principios de 2007 se está trabajando en una SNRP II, de la que ya hay un borrador que presumiblemente será aprobado por el gobierno durante el primer semestre de 2008.

La SNRP constituye la hoja de ruta que debe guiar el gobierno hacia el objetivo de la reducción de la pobreza. En este punto nos limitaremos a ubicar la SNRP dentro del modelo chadiano, y más adelante, en el punto 5.5, trataremos in extenso su proceso de elaboración, contenido y alcance.

5.4.5 EL PRESUPUESTO¹⁰³

Todos los elementos expuestos en los puntos anteriores, y que conforman el denominado “modelo chadiano”, confluyen en el presupuesto. Es decir, la concreción de las medidas de política que se desprenden de la Loi 001/99, la reducción de la deuda, y la SNRP es el presupuesto y su ejecución, de modo que vamos a analizar algunos de los elementos más destacados de él.

5.4.5.1 Contenido y perspectiva macroeconómica

El presupuesto del Chad se divide en tres “sub-presupuestos”:

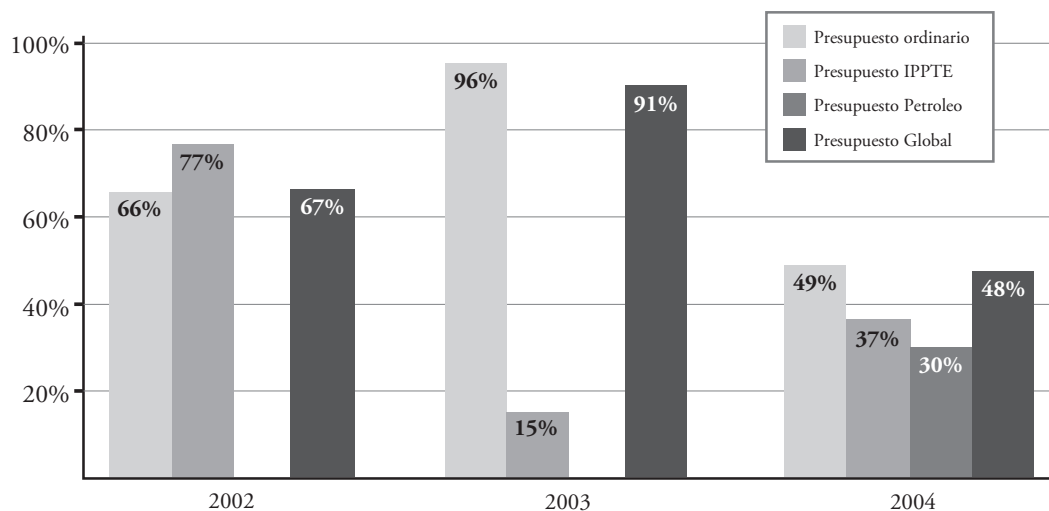
1. El presupuesto *petrolero*, que comprende la parte de los ingresos petroleros destinada a los sectores prioritarios, y los gastos asociados a estos ingresos. En este sub-presupuesto los ingresos son, por lo tanto, finalistas.
2. El presupuesto *HIPC*, que comprende como ingresos los recursos que debían haberse destinado a honrar el servicio de la deuda, pero que en virtud de la Iniciativa HIPC van a parar a una cuenta de la BEAC, para posteriormente ser asignados a los sectores prioritarios.
3. El presupuesto *ordinario*, que comprende el resto de ingresos y gastos.

La existencia de estos tres sub-presupuestos añade complejidad a su gestión, ya que consideran “compartimentos estancos”, de manera que mientras en el presupuesto petrolero se vienen detectando grandes superávits, en el ordinario las tensiones de tesorería son notables. La rigidez de este mecanismo viene dada por la voluntad de los grandes donantes y del FMI de controlar la gestión fiscal, a pesar de la retórica de “apropiación” desplegada.

Los superávits recurrentes en el presupuesto asignado a los sectores prioritarios vienen dado por la poca capacidad de absorción de la administración chadiana, que constituye un cuello de botella crucial en la gestión presupuestaria del país. Por ejemplo, veamos en el gráfico 5.8 lo escasas que son las tasas de ejecución en el ámbito educativo:

103 En este contexto, cuando decimos “presupuesto”, nos estamos refiriendo al presupuesto general del estado. Habida cuenta de la escasa descentralización administrativa y política existente en el Chad, el “presupuesto” engloba a la práctica totalidad del gasto público del Chad.

Gráfico 5.8: Evolución de las tasas de ejecución del presupuesto en educación



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministère de l'Éducation Nationale

En la literatura actualmente son habituales las discusiones acerca de la capacidad de absorción de los países con estructuras administrativas más débiles, en un contexto de incremento de la ayuda externa y en algunos casos de incremento de ingresos por explotación de recursos naturales, como es el caso del Chad. Por un lado encontramos posiciones optimistas, representadas por la UNCTAD (2006) y Jeffrey Sachs (2005), y por otro lado posiciones más pesimistas, como las de Paul Collier (2006) o William Easterly (2006). En el caso del Chad, hasta la fecha no se han dado grandes efectos macroeconómicamente negativos asociados al incremento de ingresos, como podrían ser la enfermedad holandesa (IMF, 2006c: 35-45) o un incremento de la inflación. Sin embargo lo que sí se puede observar más claramente es un problema de capacidad de absorción relacionada con limitaciones en la capacidad técnico-administrativa de aplicar crecientes presupuestos.

Por eso en el marco del MoU de julio de 2006, se incluyó una provisión por la que se diseñaba un plan de acción para la mejora de la gestión presupuestaria (PAMFIP, *Plan d'Action de Modernisation des Finances Publiques*), ya que se llegó a la conclusión de que una parte importante de los problemas de gestión eran problemas de capacidades.

De la observación de los datos desplegados en la tabla 5.10 uno de los elementos que destaca es la poca base impositiva de que dispone el sistema fiscal chadiano excepción hecha del sector petrolero: en 2006, solamente un 26% del gasto total se financia a través de impuestos no petroleros, y ello equivale a únicamente un 7,8% del PIB no petrolero. La "prudencia" fiscal del FMI no permite aumentar esa base impositiva. Así, la dependencia de los financiadores exteriores es alta.

Tabla 5.9: Operaciones fiscales consolidadas en el Chad (miles de millones de Francos CFA y % del PIB no petrolero)

	2002	2002 (%)	2004	2004 (%)	2006 (a)	2006 (%)
Ingresos	112,4	8,4	198,0	14,4	421,9	23,1
petroleros	0,0	0,0	57,7	4,2	253,5	13,9
no petroleros	100,9	7,5	122,0	8,9	141,9	7,8
no procedentes de impuestos (b)	11,6	0,9	18,3	1,3	26,6	1,5
Gastos	280,3	20,9	336,8	24,5	543,3	29,8
corrientes	140,0	10,4	154,7	11,3	295,5	16,2
de inversión	140,3	10,5	182,1	13,2	247,8	13,6
Saldo presupuestario (excl. atrasos)	-167,9	-12,5	-138,8	-10,1	-121,4	-6,7
atrasos, errores y omisiones	-5,7	-0,4	17,9	1,3	-51,2	-2,8
Saldo presupuestario	-173,6	-12,9	-120,9	-11,4	-172,6	-9,5
Financiación requerida	173,6	12,9	120,9	11,4	172,6	9,5
interna	1,8	0,1	-16,6	-1,2	20,3	1,1
externa	171,8	12,8	137,5	10,0	152,3	8,4
donaciones	84,9	6,3	69,4	5,0	95,4	5,2
- apoyo presupuestario	10,5	0,8	4,6	0,3	13,8	0,8
- donaciones para proyectos	74,4	5,5	64,8	4,7	81,6	4,5
flujo neto de préstamos	86,8	6,5	68,0	4,9	56,9	3,1
- desembolsos	89,9	6,7	81,4	5,9	74,6	4,1
- amortización	-21,9	-1,6	-20,0	-1,5	-21,5	-1,2
- atrasos	4,7	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0
- condonación de la deuda	14,2	1,1	6,4	0,5	0,5	0,0
FGF	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,2
PIB no petrolero (miles de millones de Francos CFA)	1.341,9		1375,2		1823,9	

Fuente: elaboración propia a partir de IMF (2007: 26 y 27)

a. Los datos de 2006 corresponden al presupuesto definitivo negociado en el MoU

Los procedimientos técnico-administrativos de elaboración del presupuesto han mejorado mucho en los últimos años, sobre todo debido a la necesidad del gobierno de tener más disciplina fiscal para honrar los compromisos con el FMI y el resto de donantes¹⁰⁴. Aunque dista mucho de ser un proceso totalmente transparente, la información para su pública discusión es más accesible ahora que hace unos años¹⁰⁵.

104 Entrevista con Masra Tamtanger Ngoïdi y Ehouindo Marcellin Edjo, economistas del PNUD, 30 de septiembre de 2005.

105 El autor recuerda como en junio de 2004, tuvo serias dificultades para acceder al presupuesto de 2004, y solamente gracias a contactos personales con diputados del Parlamento chadiano tuvo acceso a una fotocopia.

5.4.5.2 El Apoyo Presupuestario

Tal como vimos en el capítulo 3 el Apoyo Presupuestario se configura como una práctica cada vez más utilizada en la gestión de la ayuda financiera por parte de los donantes. En el caso del Chad, el Apoyo Presupuestario también va ganando terreno en los últimos ejercicios presupuestarios. En el presupuesto 2006, el 2,5% del gasto fue financiado a través de Apoyo Presupuestario directo con un 100% de concesionalidad. El principal donante de Apoyo Presupuestario en el Chad es la Unión Europea (50 millones de € correspondientes al 9º FED, actualmente en curso). En el caso particular de la Unión Europea, la intención es aumentar las cantidades dedicadas a esta modalidad de ayuda¹⁰⁶. Sobre el papel, la Ayuda Presupuestaria favorece el proceso de apropiación de los gobiernos, pero un análisis más detallado nos indica que la intervención de los donantes en la programación presupuestaria es alta, llegándose a afectar técnicos expatriados a las oficinas presupuestarias con la misión de velar porque los ejercicios presupuestarios respeten las orientaciones de los donantes.

5.4.5.3 Los Presupuestos de Programas

En los últimos tiempos, una de las técnicas recurrentes en países en desarrollo para programar las políticas en el medio plazo, consiste en la elaboración de presupuestos sectoriales con una visión no anual, sino de medio plazo. En el caso del Chad, algunos de los sectores considerados estratégicos en la SNRP tienen su Presupuesto de Programa (*Budget de Programme*) para el período 2006-2008: educación, salud, transportes, medio ambiente, y agricultura y ganadería. Se prevé que próximamente se incluyan la justicia, la vivienda y el urbanismo, las minas y la energía, y las infraestructuras¹⁰⁷. El presupuesto anual general se confecciona teniendo presentes los diferentes *Budgets de Programme*. De algún modo esto puede ser la ilustración de los que veníamos observando en el capítulo 3 en el que veíamos cómo hay cierto retorno al uso de instrumentos de planificación, aunque se soslaye el término planificación.

En los *Budgets de Programme*, además de un ejercicio de planificación financiera, también se detallan las matrices con las acciones a realizar, con indicadores de impacto y mecanismos de seguimiento y evaluación.

Analizados con detalle los *Budgets de Programme* del Chad a que hemos tenido acceso, como por ejemplo al de educación, uno de los problemas recurrentes es la excesiva centralización en su elaboración, de manera que las asociaciones de base o incluso las delegaciones territoriales participan poco en ella. Ello entraña un riesgo evidente de disfunciones, ya que son estos agentes los que tienen un conocimiento mayor de la realidad del terreno.

106 Entrevista con Chantal Marijnissen, Conseillère Économique de la Delegación de la Comisión Europea en el Chad, 9-10-2005.

107 Entrevista con Djidengar N'Djendi Bassa, consultor en educación, Observatoire de la Pauvreté, 4 de octubre de 2005.

Otro de los problemas detectados consiste en la precipitación de los implicados en el proceso, como si el principal objetivo fuera el acceso a los recursos presupuestarios, o el mantenimiento de cierto clientelismo político, sin importar demasiado la calidad del resultado¹⁰⁸.

108 Entrevista con Djidengar N'Djendi Bassa, técnico del Ministerio de Educación y Experto del *Observatoire de la Pauvreté* del Chad, 8-10-2005.

5.5 ELABORACIÓN, CONTENIDO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIONES DE LAS SNRP

Tal como apuntábamos anteriormente, en este punto nos vamos a extender sobre las sucesivas SNRP que hasta la fecha ha habido en el Chad. Como sabemos, la SNRP es la versión chadiana del PRSP que el Banco Mundial y el FMI obliga a elaborar y poner en marcha a los países beneficiarios de sus ventanillas blandas. En el caso del Chad, la primera SNRP fue aprobada en junio de 2003, y su aplicación se extendió hasta 2007, fecha en que se empezó a esbozar una SNRP2. Actualmente circula un borrador de SNRP2 que con muy pocas modificaciones será adoptada oficialmente por el gobierno durante el primer semestre de 2008. La elevada conflictividad política que ha conocido el país en los últimos años, en particular desde el advenimiento de la rebelión en 2005, han frenado y dificultado la aplicación de la SNRP. Sin embargo, la mayor parte de los planes sectoriales se han acabado llevando a cabo, en parte también gracias a las mayores disponibilidades financieras derivadas de los ingresos petroleros. Lo que sí que ha conocido dificultades es la coordinación político-institucional del conjunto del modelo, y en particular la coordinación y conducción de la SNRP.

5.5.1 EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS SNRP

Según lo establecido de manera genérica para los PRSP, éstos se deben elaborar de manera participativa, de acuerdo con la nueva política de apropiación. A pesar de esta retórica, en general los procesos de elaboración de los PRSP están bastante guiados por lo que dicen las tecnocracias de Washington, y en esto el Chad no ha sido ninguna excepción. En una entrevista con un técnico del *Ministère du Plan*, que tuvo mucho que ver con la elaboración de la SNRP1, éste confesó al autor que elementos cruciales como el marco macroeconómico fueron decididos en Washington tras más de seis meses de negociaciones¹⁰⁹.

Aunque con limitaciones, para definir el perfil de la pobreza del Chad y detallar las acciones más urgentes a realizar, se llevaron a cabo algunos foros participativos:

1. Un foro de la sociedad civil en noviembre de 2000, donde se puso de manifiesto la necesidad de actuar en los sectores de salud, buen gobierno, educación y empleo.
2. Las llamadas “*macro-participations*”, que tuvieron lugar entre diciembre de 2000 y enero de 2001, y que consistieron en consultas directas a la población por todo el territorio.
3. Numerosos encuentros entre diferentes grupos de la sociedad civil y el comité gubernamental encargado de la elaboración de la SNRP1.

109 Entrevista con Doumdé Ngadandé, Ministère du Plan, 28-11-05

A pesar de este esfuerzo, la constatación generalizada, expresada a través de comunicaciones personales tanto con técnicos gubernamentales como con miembros de la sociedad civil, es que en realidad la mayor parte de las cuestiones venían prefijadas por parte del Banco Mundial y el FMI. En las reuniones sectoriales concertadas con grupos de la sociedad civil, los documentos a discutir se circulaban en el mismo momento de la reunión, con lo que el margen de discusión era escaso. Eran más reuniones para refrendar lo que ya estaba decidido de antemano, que reuniones de discusión y participación real. Por parte de los técnicos gubernamentales, las presiones procedentes de sus superiores políticos tenían que ver con las prisas para elaborar y aprobar un PRSP que diera acceso a los recursos procedentes de la *Iniciativa HIPC*. Es decir, la elaboración de la SNRP1 era percibida más como un requisito a cumplir, una condicionalidad más, que como una reflexión de orientación de políticas y planificación sentida como propia.

Por otra parte, según cuentan técnicos que participaron en las “*macro-participations*”, no todo el material extraído fue utilizado para la redacción final, y bien a menudo las síntesis de estos encuentros no reflejan lo que se ha discutido. Además, solamente duraron dos meses, sin tiempo de alcanzar todo el territorio, ya que debemos tener en cuenta la difícil accesibilidad de ciertas regiones del Chad. Finalmente, también estuvieron presentes algunas limitaciones culturales, como por ejemplo la fidelidad de las traducciones o la poca participación de mujeres.

Algunos de los problemas identificados en la elaboración de la SNRP1 fueron solventados en el proceso de construcción de la SNRP2. Sin embargo, el proceso participativo se diseñó con el borrador ya bastante avanzado, de modo que de nuevo estamos ante un modelo de participación más basado en la adhesión a un proyecto ya establecido, que en la construcción *ex novo* de un proyecto. En mayo de 2007 tuvo lugar en Ndjamena un fórum de de las organizaciones de la sociedad civil chadiana que tuvo como objetivo discutir y formalizar aportaciones a la SNRP2. Posteriormente, y ya con el proceso de elaboración muy avanzado, en septiembre de 2007, antes de la presentación del borrador de la nueva estrategia a las autoridades chadianas, se encargó al *Observatoire de la Pauvreté* la organización de talleres por todo el territorio para recoger los puntos de vista de la población acerca de la SNRP1 de cara a incorporarlas en la SNRP2. En estas consultas participaban representantes del gobierno, expertos del *Observatoire de la Pauvreté*, ONG locales, así como autoridades tradicionales y religiosas, autoridades locales, asociaciones de mujeres, agrupaciones de agricultores y ganaderos, y comerciantes.

Aunque en un grado inferior, algunos de los problemas presentes en las consultas anteriores se repitieron, como las dificultades para garantizar plenamente el desplazamiento de los participantes hasta el lugar de las consultas, o la incertidumbre acerca del grado real de representatividad de los participantes.

Como se destaca en el borrador de la SNRP2, el principal comentario que suscitó la SNRP1 en estas consultas fue la falta de visibilidad de sus programas sectoriales, así como su desconocimiento general incluso entre los servicios públicos que deben implementar ciertas

políticas contenidas en ella. En cuanto al contenido, las consultas insistieron en que los temas de buena gobernanza y de programación presupuestaria debían priorizarse en la SNRP2, dando a entender que no se habían priorizado suficientemente durante la ejecución de la SNRP1.

En lo que se refiere al contenido de la SNRP2, la participación tuvo como resultado una serie de propuestas programáticas agrupadas en torno a los ejes “gobernanza”, “capital humano”, “infraestructuras” y “desarrollo rural y medio ambiente”, que coinciden en gran medida con las prioridades del gobierno, de modo que éste ha acabado incorporando estas sugerencias con pocas modificaciones. Únicamente detectamos un conflicto de puntos de vista en lo que se refiere a la EPA con la Unión Europea y la privatización de Cotontchad: mientras el gobierno acepta la EPA y está dando pasos en la reforma/privatización de Cotontchad, en las consultas con la sociedad civil se detectan algunas resistencias, que aparecen reflejadas en la SNRP2.

5.5.2 LA BASE ESTADÍSTICA

Otra de las limitaciones importantes detectadas en el proceso de elaboración de la SNRP1 fue la insuficiente base estadística disponible. A pesar de las intenciones de llevar a cabo una gran encuesta que permitiera conocer el perfil de la pobreza del Chad y otros datos, finalmente la programación se tuvo que llevar a cabo con datos de la *Enquête sur la Consommation et le Secteur Informel du Tchad* (ECOSIT), de los años 95-96. Las limitaciones de dicha base estadística eran grandes, tanto a nivel metodológico como por amplitud de los datos disponibles. Asimismo, había también cierta obsolescencia de los datos, habían pasado unos cinco años desde su obtención hasta la elaboración de la SNRP1.

Para paliar estos problemas, se llevó a cabo con el apoyo del PNUD y el Banco Mundial una ECOSIT2, cuyo trabajo de campo se efectuó entre 2003 y 2004¹¹⁰, pero cuya explotación no arrojó resultados hasta al cabo de un par de años.

Según los resultados de ECOSIT2, el umbral de pobreza en 2003 se situó en torno de los 144.570 FCFA por persona y año, o sea algo menos de un dólar por día. Ello significa que un 55% de los chadianos vive por debajo de ese umbral, y por lo tanto hay que considerarlos pobres. Otros datos relacionados con la pobreza recogidos por ECOSIT2 indican que la profundidad de la pobreza (distancia media que separa a los pobres de la línea nacional de pobreza) es del 21,6%. Por otra parte, un 36% de los chadianos se encuentra en situación de extrema pobreza, definida como aquella situación en la que no se pueden satisfacer ni las necesidades alimentarias.

110 Entrevista con Florent Munkeni Lakup-Tier, Economista Principal del PNUD, y Keumaye Ignegongba, Assistant du Représentant Resident Unité Lutte Contre la Pauvreté, 28 de septiembre de 2005.

Desde el punto de vista territorial, ECOSIT2 detecta que la mayoría de los pobres, un 87%, vive en zonas rurales. Asimismo, las disparidades regionales son acentuadas, predominando más la pobreza en la parte meridional del país a pesar de las mayores condiciones objetivas para una agricultura diversificada.

ECOSIT2 también recoge valiosas informaciones acerca de las dimensiones no monetarias de la pobreza, en particular en lo que se refiere a educación, y salud y nutrición. Aunque la escolarización ha progresado en los últimos veinte años, las tasas de escolaridad y de alfabetización todavía andan lejos de lo exigido por los Objetivos del Milenio. En cuanto a la salud y la nutrición, los datos de ECOSIT2 se complementan con los de la *Enquête Démographique et de la Santé au Tchad* (EDST), que se llevó a cabo en 2004 por segunda vez, por lo que tenemos que hablar de la EDST2. En ella se observan como datos más destacados que el 41% de los niños menores de 5 años sufren retraso en el crecimiento, lo que supone cierto progreso respecto los indicadores de 1997 (EDST1), pero que se ve oscurecido por el hecho de que la mortalidad perinatal de las madres ha pasado de 827 por cada 100.000 nacimientos vivos en 1997 a 1.099 en 2004.

La explotación que se hace de ECOSIT2 en la formulación de la SNRP2 es más bien escasa y testimonial. El potencial analítico y de formulación de políticas que tiene ECOSIT2 no se ve bien reflejado en la estrategia de reducción de la pobreza. Si bien es verdad que a través de los datos estadísticos es difícil establecer las causas estructurales de la pobreza, en la SNRP2 no se observa ningún intento serio de vincular el análisis estadístico a las políticas.

5.5.3 EL CONTENIDO DE LA SNRP1

La estructura de la SNRP1 es similar a la de otros PRSP de otros países. En una primera parte se expone cómo ha sido el proceso participativo (Ministère du Plan, 2003: cap. 1), para posteriormente hacer un diagnóstico del perfil de la pobreza del Chad y sus determinantes (caps. 2 y 3). En el cuarto capítulo se exponen los cinco ejes que van a determinar la estrategia: a) la promoción del buen gobierno; b) el crecimiento económico sostenido; c) la mejora del capital humano (educación y salud); d) la mejora de las condiciones de vida de los grupos vulnerables; y e) la restauración y la salvaguarda de los ecosistemas. El marco macroeconómico y los arreglos institucionales para la implementación de la SNRP1 se dejan en los capítulos 5 y 6 respectivamente.

Un análisis más detallado del contenido de los cinco ejes deja a la vista detalles relevantes, como la importancia que se concede al buen gobierno como elemento crucial en una estrategia antipobreza. Aquí hay dos elementos a tener en cuenta. En primer lugar la situación de inestabilidad política y debilidad institucional del Chad convierten este objetivo en ineludible, ya que no se puede pretender hacer políticas sin base institucional. En segundo lugar, hay que notar la

influencia de la concepción de buen gobierno del Banco Mundial, ya que tanto el sector privado como la sociedad civil tienen su papel en esta tarea.

En lo que concierne al segundo eje, veamos como uno de los elementos que se citan como esenciales en el estímulo del crecimiento es la promoción del sector privado y la construcción de infraestructuras, sobre todo de transporte. En cuanto al tercer y cuarto eje, mejora del capital humano y atención a grupos vulnerables, se detecta cierta consideración por el enfoque de las necesidades básicas de los años 70, que entroncaría con la actual preocupación por la extensión de la pobreza.

Hay dos cosas que merecen la pena destacarse de manera general de la estrategia:

1. La SNRP1 no es un ejercicio que se hiciera *ex novo*, ya que en algunos casos se incorporaron como elementos de los ejes programas que ya se estaban llevando a cabo, como por ejemplo la *Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance* (SNBG), o el *Programme Nationale de Transports* para las infraestructuras de transporte. Se podría decir que las SNRP agrupa y ordena muchas políticas y estrategias ya existentes.
2. Los temas más conflictivos, en particular el marco macroeconómico, queda fuera de los cinco ejes, y queda implícito que es tarea del gobierno en concertación con el FMI definir dicho marco.

A otro nivel, en las SNRP hay una falta de visión estratégica a largo plazo que muestra muy bien que el ejercicio está planteado para el corto y medio plazo. Si bien se citan los Objetivos del Milenio, e incluso en el caso de la SNRP2 se intentan alinear los ejes programáticos con ellos, no hay una visión clara del país a 15 o 20 años vista. En otros países de la región se han hecho ejercicios de prospectiva de este tipo paralelos a los PRSP. Por citar un par, en Burkina Faso la planificación de las políticas se hace teniendo en cuenta lo que se denomina “*Burkina 2025*”, un documento marco de prospectiva. Por otro lado, en Senegal la *Direction de Planification* del *Ministère de l'Économie et des Finances* tiene su plan quinquenal bien establecido (*Plan d'orientation pour le développement économique et sociale 2002-2007*), de modo que en este caso el PRSP senegalés constituyó un ejercicio de adaptación a este plan general. Así las cosas, más allá de la baja calidad del documento de las SNRP, se hace difícil hablar de un proceso de apropiación real, y ciertamente este es una de las limitaciones más grandes a las posibilidades de éxito de las SNRP¹¹¹.

111 Entrevista con Chantal Marijnissen, Conseillère Économique de la Délégation de la Comisión Europea en el Chad, 9-10-2005

5.5.4 EL SEGUIMIENTO Y LAS EVALUACIONES DE LA SNRP1

Para garantizar el seguimiento de su ejecución, la SNRP1 insta al gobierno a poner en marcha una serie de dispositivos institucionales en los que la sociedad civil tiene abierta la puerta a la participación. Tras la aprobación de la SNRP1 en Washington, un *Comité de Pilotage*, ubicado orgánicamente en el *Ministère du Plan* se puso en marcha para coordinar las acciones inscritas en la SNRP, y garantizar su seguimiento y evaluación.

El *Comité* se compone de miembros del gobierno y técnicos, pero la amplitud de lo establecido en la SNRP1 obligó al gobierno a reestructurar y ampliar los mecanismos de seguimiento. Así, un decreto de febrero de 2005 creó el *Haut Comité de Supervision de la SNRP*, y el *Observatoire de la Pauvreté au Tchad*. El *Haut Comité* tiene un rol más bien político, mientras que el *Observatoire* más bien técnico, y en definitiva más relevante desde el punto de vista operacional. El *Observatoire* continúa dependiendo orgánicamente del *Ministère du Plan*, y agrupa el *Comité de Pilotage*, un *Sécretariat Technique* y una *Cellule de Communication*. El Comité continúa agrupando a cuadros técnicos y políticos del gobiernos, así como a grupos de la sociedad civil, pero en esta remodelación añade la presencia de donantes, en particular del Banco Mundial, con lo que lo señalado anteriormente de escasa apropiación por parte del gobierno, viene a reforzarse por esta presencia de grandes donantes en los órganos de seguimiento de la SNRP1.

El PNUD se ha encargado de la financiación de las estructuras del *Observatoire*, lo que garantiza cierto nivel técnico de trabajo, como la producción de informes de seguimiento.

Hasta la fecha se han producido dos evaluaciones del desarrollo de la SNRP1, la primera se publicó en diciembre de 2004, y la segunda en diciembre de 2005.

En la primera de estas evaluaciones, se puso de manifiesto la debilidad de la SNRP1 ante una serie de choques externos que en su momento afectaron al Chad: el flujo creciente de refugiados procedentes del Darfur sudanés que se instalan en el este del país; la caída del precio del algodón, que afecta negativamente a miles de productores y sus familias; y las escasas lluvias, que generaron una escasa cosecha y pusieron en evidencia la inestabilidad de la producción agrícola por falta de medios de gestión del agua e irrigación.

Asimismo, se puso encima de la mesa la insuficiencia de recursos fiscales para hacer frente a los retos de la SNRP1. También se esbozaron en el informe algunas recomendaciones concretas:

1. En lo que se refiere al mundo rural, el apoyo a los proyectos de irrigación mediante colonización de los alrededores de cursos de agua, y vulgarización de tecnología apropiada para la irrigación.
2. Desarrollo de las microfinanzas, no sólo para animar las actividades generadoras de ingresos, sino para que las familias puedan financiar gastos escolares y de salud.

A otro nivel, también se propone la revisión del concepto de sector o ministerio prioritario, para que el empleo de los ingresos petroleros pueda ser ampliado a otras actividades consideradas cruciales. En este sentido es interesante señalar que justo un año después, en enero de 2006, el gobierno modificó la *Loi 001/99* en este sentido. Aunque los argumentos fueran diferentes en cada caso, coinciden en ver la definición de “sector prioritario” demasiado estrecha, y por lo tanto proponen relajarla para que no sea tan encorsetada.

En el segundo de los informes, de diciembre de 2005, tras una breve descripción y análisis de los mecanismos institucionales y estadísticos a disposición del seguimiento de la SNRP1, se analizan en sendos capítulos los resultados conseguidos en cada uno de los cinco ejes definidos en la SNRP1 (Ministère de l'Économie, 2005):

a. La promoción del buen gobierno.

Entre los años 2001 y 2002 el gobierno ya había preparado una SNBG como hemos visto más arriba. Así, la estrategia de promoción del buen gobierno de la SNRP1 es una adaptación de la SNBG. Algunos de los elementos más destacados de lo incluido en la SNRP1 son una reforma administrativa orientada hacia un mayor control y transparencia en el gasto, así como un proceso de descentralización y desconcentración¹¹² más profundo. También se proponen medidas relativas a la desmovilización y reinserción de excombatientes, al control de armas procedente de la desmovilización y al desminado. Por otra parte, se institucionaliza el diálogo entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, muy claramente en la línea de lo preconizado por el concepto de buen gobierno del Banco Mundial.

En cuanto a las realizaciones concretas que destaca el informe de seguimiento de 2005, se destaca que nueve ministerios piloto han sido objeto de una auditoría organizativa¹¹³; y que las escalas salariales y de incentivos de la administración se están unificando; que la seguridad jurídica se está reforzando, a través de medidas de establecimiento de tribunales y de aumento de recursos asignados al sistema judicial; y que el programa de desmovilización y desarme progresa.

Ciertamente, en el volátil contexto del Chad la mejora del entorno jurídico, y un progresivo afianzamiento del imperio de la ley suponen una *conditio sine qua non* para poder llevar a cabo políticas de desarrollo de modo eficiente¹¹⁴.

112 En este contexto, desconcentración es aquel proceso mediante el cual la gestión administrativa se distribuye territorialmente para acercarla al ciudadano. Por su parte, descentralización es aquel proceso mediante el cual algunas decisiones políticas, incluidas algunas de asignación presupuestaria, no se toman en la administración central del estado, sino en administraciones territoriales.

113 aunque luego sólo se citen ocho : Éducation Nationale, Santé Publique, Enseignement Supérieur, Agriculture, Élevage, Justice, Plan y Finances.

114 Entrevista con Monique Ngaralbaye y Ali Hisseine, Secrétariat Chargé de Renforcement des Capacités Nationales, Ministère de la Promotion Économique, du Développement et de la Coopération, 20 de julio de 2004.

Una mención a parte merece el hecho sorprendente de que algunos objetivos de política fiscal quedan incorporados en el capítulo del buen gobierno, como la redistribución de gastos dentro del presupuesto para destinarlos fundamentalmente a los sectores prioritarios, o la disminución del gasto corriente. Ello ilustra los solapamientos que se dan en la concepción de la SNRP, fruto de un diseño apresurado y más dictado por las presiones exteriores que por la voluntad de apropiación.

b. El crecimiento sostenido.

En la evaluación de este eje, se destaca que los indicadores de crecimiento y de comercio exterior han sido positivos, y también que ha habido cierto cambio estructural, hechos que de ningún modo puede atribuirse a la SNRP1. Lo que sí tiene más enjundia es ver qué ha pasado con el desarrollo de infraestructuras. En lo que se refiere a las de transporte, de nuevo observamos que ya había un programa del gobierno previo a la SNRP1, en este caso el *Programme National des Transports*, que abarca el período 2000-2009. Con lo cual reforzamos la impresión de que la SNRP es un ejercicio poco estructurado. Más allá de estas observaciones, en el informe se destaca el número de km. de carretera asfaltados, de 557 km. en 2002, a 736 a finales de 2005. El desarrollo de las infraestructuras de transporte tiene su razón estratégica indudable, ya que amplias zonas del país se encuentran incomunicadas, hecho que se agrava en la época de lluvias. Los ejes de transporte Chad-Camerún y Chad-Nigeria son cruciales para el crecimiento sostenido del Chad, y a este objetivo se dedican numerosos recursos fiscales. Además, debido a los grandes montos asignados y la flexibilidad para disponer de mano de obra, la construcción de carreteras conoce pocos cuellos de botella en relación a otros sectores, su capacidad de absorción es alta.

Dentro de este capítulo también se hacen referencia a las infraestructuras rurales, sobre todo a proyectos de acondicionamiento de pistas sin asfaltar que de nuevo formaban parte de un paquete de financiación anterior a la SNRP1, en este caso a la Unión Europea. En lo que se refiere a la producción agrícola, que de hecho es la que genera más empleo y por lo tanto de la que depende más gente, únicamente vamos a destacar el proyecto de privatización de Cotontchad, la empresa única estatal de comercialización del algodón, el principal cultivo comercial del Chad. En realidad esta privatización no forma parte estrictamente de la SNRP1, pero da una idea de lo que hay de fondo en esta estrategia, o mejor dicho qué es lo que la SNRP1 no cuestiona.

c. Desarrollo del capital humano.

En este apartado se destacan los logros en educación y salud, considerados sectores prioritarios en cualquier estrategia de desarrollo, sobre todo a partir de la popularización del concepto de desarrollo humano por parte del PNUD. En lo que se refiere a la educación, los indicadores de los que el Chad partía eran ciertamente bajos, a pesar de la multitud de programas ejecutados con anterioridad a la

SNRP1. Con un gasto público anual en educación por debajo del 4% del PIB, la SNRP1 busca en primer lugar aumentar este porcentaje para hacer frente a la demanda creciente procedente del crecimiento demográfico, y también para nivelar el desequilibrio existente en educación primaria entre las tasas de matriculación de chicos y chicas. A pesar de la poca fiabilidad de los datos estadísticos, y de la escasa capacidad de absorción del sistema educativo en términos presupuestarios, algunos logros son ya visibles, como mínimo a nivel de construcción de infraestructuras educativas y de reclutamiento de profesores y personal administrativo adscrito al sistema educativo.

En lo referente al sistema de salud, la precariedad del punto de partida también era evidente a todos los niveles, sin embargo, el aumento de las disponibilidades presupuestarias y cierto compromiso con la expansión del sistema está arrojando ya algunos resultados, como la construcción de centros de asistencia primaria, hospitales, y la puesta en marcha de programas de prevención del VIH/SIDA. Algunos de los problemas que destaca el informe son la falta de personal cualificado (tanto sanitario como administrativo), y la baja tasa de ejecución del presupuesto de salud. Por ejemplo, para el período 2003-2004, ésta se quedó en escasamente el 36,4%. En suma, en ambos sectores hay una voluntad clara de aumentar gasto público, pero algunas limitaciones como las tasas de absorción o la falta de personal hacen que los logros no alcancen toda su potencialidad.

d. Los grupos vulnerables y e. La protección del medio ambiente.

En estos dos capítulos, lo que recoge el informe son vaguedades, de las que tan sólo valen la pena destacar que se afirma que las acciones en favor de los discapacitados, huérfanos y parados urbanos, son las ONG las que mejor pueden afrontarlas, de lo que se infiere que subsiste cierta visión asistencialista respecto los más empobrecidos, a pesar del reciente cambio hacia un enfoque más de derechos en la cooperación internacional. Por otra parte, en la parte medioambiental, se subraya la necesidad de abandonar progresivamente las fuentes de energía tradicionales (leña y carbón), por fuentes de energía fósil (gas y petróleo) en los usos domésticos, para evitar la deforestación.

En el tratamiento de la cuestión de los grupos vulnerables se percibe cierta desorientación, fruto de las excesivas generalizaciones que se hacen cuando se trata la pobreza en el contexto africano. Se pone como meta la reducción de la pobreza absoluta, medida en porcentaje de la población que vive con menos una determinada cantidad de dinero, pero no se llevan a cabo análisis más exhaustivos acerca de la naturaleza de la pobreza, ni de sus orígenes, ni de las particularidades de la pobreza en cada contexto (rural o urbano, por ejemplo).

5.5.5 EL CONTENIDO DE LA SNRP2

A pesar del conflicto político en el que vive sumido el país desde finales de 2005, la implementación de la SNRP1 no se ha interrumpido totalmente, y tal como estaba programado, durante 2006 se empezó a preparar la SNRP2. En noviembre de 2007 el gobierno empezó a circular un borrador muy avanzado de la SNRP2, que se alimentaba tanto de los borradores sectoriales previos, como de las sugerencias de la sociedad civil y las poblaciones elevadas en sucesivas consultas. En este punto vamos a tratar de los contenidos de la SNRP2.

5.5.5.1 Los ejes programáticos

Los cinco ejes en que se divide el contenido programático de la SNRP2 se corresponden de alguna manera con los cinco de la SNRP1. Los ejes de “buena gobernanza” (1) y “crecimiento” (2) se mantienen; el de “desarrollo rural” (3) no figuraba en la SNRP1, pero se corresponde parcialmente con el de “protección de los ecosistemas” de la SNRP1; el de “infraestructuras” (4) anteriormente estaba incluido en el de “crecimiento”; y finalmente el de “recursos humanos” (5) se corresponde con los anteriores de “recursos humanos” y “grupos vulnerables”.

5.5.5.1.1 Buena gobernanza

Desde mediados de 2005, el contexto político del Chad se ha desestabilizado notablemente. La maniobra del presidente Déby de reformar la Constitución para poder acceder a un tercer mandato condujo al surgimiento de un movimiento armado que se ha organizado en el este del país, y que en dos ocasiones (abril de 2006 y febrero de 2008), ha estado a punto de tomar el poder gracias a sendos ataques a la capital Ndjamena. A pesar de los intentos de negociación, y de los acuerdos políticos y militares alcanzados durante el 2007, la rebelión continúa en pie a día de hoy, abril de 2008. A ello hay que añadir la reforma de la Loi 001/99, uno de los puntales del modelo chadiano de reducción de la pobreza, hecho que suscitó numerosas críticas hacia el gobierno. En suma, la situación político-institucional viene siendo precaria desde finales de 2005, de modo que no sorprende que una buena parte del capítulo dedicado a la gobernanza tenga que ver con la consolidación de la paz y del proceso de democratización iniciado tímidamente en 1990.

En lo concreto, la SNRP2 detalla los programas de desmovilización y reinserción de excombatientes que funcionan con diverso grado de éxito desde los años 90, y establece un compromiso de continuar con ellos, ya que el ejército chadiano está muy sobredimensionado.

Otro aspecto citado y que tiene que ver con el cambio climático, son los conflictos entre ganaderos y agricultores. Efectivamente ahora los ganaderos deben ir cada vez más al sur en busca de pastos, y ello a veces provoca conflictos con los agricultores, que las autoridades tra-

dicionales ya no se ven legitimadas para resolver. Es por ello que la SNRP2 propone cambios en la legislación, y el impulso real de la *Médiature* ya establecida en 1993, para que resuelva efectivamente tales conflictos.

Uno de los cambios más relevantes en el paisaje sociopolítico chadiano desde 2003 ha sido la entrada masiva de refugiados desde el Darfur sudanés (se contabilizan unos 220.000), así como desde la República Centroafricana (unos 45.000). Asimismo, y como consecuencia también del conflicto en Sudán y de la rebelión, hay unos 150.000 chadianos desplazados. La SNRP2 prevé la creación de una estructura interministerial encargada de definir e implementar medidas orientadas a la gestión de los refugiados y de la ayuda humanitaria internacional asociada.

Como en otros órdenes, la SNRP2 agrupa programas preexistentes, como por ejemplo el *Haut Commissariat National de Déminage* (creado en 1998), y que adoptó en 2002 un *Plan Stratégique National de Lutte Contre les Mines et les Engins Non Explosés*, habida cuenta del hecho de que el Chad se cuenta entre los diez primeros países del mundo en este ámbito.

En el capítulo de la gobernanza administrativa, hay dos grandes apuestas estratégicas en la SNRP2. La primera de ellas es la racionalización de las estructuras administrativas mediante la introducción de la informática y las auditorías organizacionales. En este sentido, la SNRP2 recoge como en 1999 un nuevo estatuto de la *Fonction Publique* fue introducido, pero no ha sido hasta 2007 que se ha empezado a aplicar. En lo esencial, estamos hablando de escalas salariales homogeneizadas, y de la creación de una base de datos común para toda la administración pública. La segunda de estas apuestas es la profundización del proceso de desconcentración y descentralización.

En cuanto al sistema judicial, a partir de los resultados de los *États Généraux de la Justice* de junio de 2003, el gobierno ha abordado algunas reformas judiciales, sobre todo a partir del *Programme de Réforme de la Justice*. Los principales puntos de la reforma afectan a los derechos humanos, a la indefensión y a la extensión territorial del sistema judicial. Desde el punto de vista económico, es interesante el compromiso de dichas reformas con la garantía y protección de las inversiones, y el cumplimiento de contratos mercantiles, sin duda uno de los puntos importantes en cualquier reforma de apertura económica como la que se propone en casi todas las estrategias de desarrollo en la actualidad.

En la actualidad el Chad ocupa una de las últimas posiciones en la clasificación del *Índice de Percepción de la Corrupción* que anualmente prepara *Transparency International*¹¹⁵, de modo que la lucha contra la corrupción, grande y pequeña, también figura en el programa de la SNRP2, como ya figuraba en la SNRP1. La lógica de esta inclusión en una estrategia de reducción de la pobreza obedece a dos ópticas. En primer lugar la del estado, que ve cómo potenciales

115 <http://www.transparency.org>

fuentes de ingresos como las aduanas o la fiscalidad, se ven cercenadas por la corrupción. Y en segundo lugar, los pobres son los más afectados por las arbitrariedades y las extorsiones de los funcionarios, ya sean éstos de los servicios sanitarios o de la seguridad. Sin embargo, en el Chad poco se ha avanzado en esta agenda en la medida en que las acusaciones de corrupción alcanzan los niveles más altos de la administración del estado, es una práctica extendida y tolerada. El Chad sería un ejemplo claro de apropiación e instrumentalización del estado por parte de una facción, en este caso la del presidente Déby.

Un punto en el que sí que la agenda de la SNRP1 ha avanzado algo, y que se recoge en la SNRP2 es la participación de la sociedad civil. Efectivamente cada vez hay más órganos paritarios, y además numerosas organizaciones de la sociedad civil han profundizado y mejorado su cultura de la participación, haciendo oposición participativa en vez de oposición frontal. En este punto el gobierno apunta en la SNRP2 la necesidad de mayor transparencia en lo que se refiere al ámbito macroeconómico, para dar opción a las organizaciones de la sociedad civil a la participación en la programación de la política económica.

Un punto que llama mucho la atención es cuando de manera vaga se alude a la promoción de la “*culture du développement*”. Literalmente: “*il est donc important de vulgariser une culture du développement pour un ancrage civique des programmes de la SNRP2. Il s’agira de combattre les **mentalités retrogrades** et de promouvoir l’apprentissage de nouveaux comportements favorables au développement durable* » (pg. 50, el destacado es nuestro). Toda una declaración programática de la teoría de la modernización.

5.5.5.1.2 El crecimiento económico

En el capítulo de crecimiento, titulado literalmente “Créer un environnement favorable à une croissance économique robuste et diversifiée », las prioridades definidas en este eje son cinco: (i) desarrollo del sector petrolero; (ii) diversificación de las fuentes de crecimiento; (iii) desarrollo del sector privado; (iv) estabilidad macroeconómica; y (v) política comercial orientada a la apertura.

En lo que se refiere al primero de los puntos, el desarrollo del sector petrolero, la SNRP2 busca una estrategia sectorial basada en la extensión de las actuales explotaciones a otros emplazamientos del país. En el documento no se explicita, pero desde que en 2006 la china CNPC comprara permisos de exploración y explotación a la canadiense ENCANA, los intereses petroleros en el Chad no se hallan únicamente en el consorcio que explota las bolsas de Doba. Así, otro de los puntos que destaca la SNRP2 es la necesidad de medidas fiscales que garanticen una renta petrolera estable al estado, que ya no procederá únicamente del consorcio instalado en el sur del país. Es en este contexto que hay que situar la creación de la *Société des Hydrocarbures du Tchad*, empresa pública que tiene la intención de participar directamente en la explotación

del crudo en los futuros proyectos que se den en el país. Por otro lado es interesante destacar la intención del gobierno de retirar las subvenciones a la venta de productos derivados del petróleo a los consumidores finales, en una medida liberalizadora de efectos inciertos dada la tendencia alcista actual del precio del crudo.

El segundo de los puntos del eje de crecimiento trata de la diversificación de las fuentes de crecimiento. Es interesante el ejercicio de identificación de diversas fuentes de crecimiento y empleo, que se reflejan en la Tabla...:

Tabla 5.10: Tipología de las filières portadoras de crecimiento

Génération	Filières porteuses	Période d'exécution
Première génération	Coton, Arachide, Fruits et légumes, bovins sur pieds, gomme arabique, karité, transport routier, TIC	1 à 5 ans
Deuxième génération	Céréales sèches, riz irrigué, racines et tubercules, cuirs et peaux, viande blanche, énergie, tourisme et artisanat	6 à 10 ans
Troisième génération	Sucre, tabac, viande de bovins, pêche, algue bleue, transport fluvial, mines	Plus de 10 ans

Fuente: elaboración propia a partir del Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (2007), Gouvernement du Tchad.

Las “generaciones” de *filières* que se identifican se definen en función de su período de maduración, siendo las de primera generación las de maduración (“exécution”) más rápida, y las de tercera generación las que precisan más inversión y tiempo de maduración. A pesar de la lógica que hay en esta tabla, no deja de ser algo arbitraria, y esta sensación se ve reforzada por el hecho que en el documento no se citan los estudios o las fuentes de análisis que han conducido a la elaboración de esta tabla. Otro de los elementos a destacar en ella es que se tratan de *filières* relacionadas con el sector primario excepto “*transport routier*”, “*TIC*”, “*tourisme et artisanat*”, y “*transport fluvial*”, con lo que el enfoque es de poco cambio estructural en relación con la inserción en la economía mundial. También llama la atención la ausencia de la *filière* petrolera, siendo como es la principal fuente de crecimiento actualmente en el Chad, a pesar de crear muy pocos empleos, tanto directos como indirectos.

El tercero de los puntos del eje es el desarrollo del sector privado. En este punto esencialmente se parte de la masiva presencia de empleo informal y de pequeñas y medianas empresas en la economía chadiana, que operan al margen de las regulaciones formales y los circuitos financieros normalizados. La orientación que se da en la SNRP2 acerca de esta cuestión, es la de integrar estas empresas a los circuitos formales. En otro orden de cosas, también se hace referencia a la necesidad de desarrollar una ley que regule de manera global las inversiones, que

iría en consonancia con las reglamentaciones de la CEMAC. Recordemos que las inversiones relativas al proyecto petrolero de Doba se regulan con una ley específica. Uno de los puntos más interesantes es la perspectiva de privatización que se da a la STEE (agua y electricidad) y SOTEL (telefonía fija), que deja bien a las claras la orientación de la SNRP2. En lo específicamente dedicado a la reducción de la pobreza, el desarrollo de las microfinanzas ocupa un lugar privilegiado.

El cuarto de los elementos de este eje es la estabilidad macroeconómica. Posteriormente el borrador de la SNRP2 dedica un capítulo entero al marco macroeconómico, con lo que la inclusión de este punto puede llevar un poco a confusión. Tanto el enfoque del análisis efectuado, como las medidas que se proponen no se aparten de la ortodoxia fondomonetarista al uso, con la relativa excepción de la propuesta de elevar los ingresos fiscales del 8,6% del PIB no petrolero en 2006 al 10% en 2011. Así, quizás lo más interesante son las propuestas de gestión de las finanzas públicas que se desgranar, en las que de entrada se hace alusión al elevado gasto militar actual en razón de la situación política. La SNRP2 se hace eco de la adopción en 2005 de un *Plan d'Action pour la Modernisation des Finances Publiques*, que busca hacer más transparente y eficiente la gestión financiera pública, a través de instrumentos como la informática o la modernización de los procedimientos.

El último de los puntos del eje es la apertura comercial a través de la integración regional. Como hemos visto más arriba, la integración del Chad en la CEMAC es uno de los retos pendientes. A pesar de la debilidad político-institucional de la CEMAC, queda como punto de referencia para una estrategia de apertura comercial, ya que observa las reglamentaciones de la OMC, y también es uno de los actores de referencia de la Unión Europea en sus negociaciones con los países ACP para el establecimiento de partenariados que incluyen áreas de libre comercio interregionales, Unión Europea-CEMAC en este caso. Además, los mercados de los vecinos Camerún y Nigeria son muy interesantes para una estrategia de apertura, ya que se trata de países con un nivel de desarrollo relativamente superior, y en el caso de Nigeria estamos hablando de un mercado enorme desde el punto de vista poblacional.

5.5.5.1.3 El desarrollo rural

En un país como el Chad, que el desarrollo del sector rural sea uno de los ejes de cualquier estrategia de reducción de la pobreza se justifica plenamente por el hecho que la inmensa mayoría de los pobres del país se encuentran en el medio rural, un 87% según ECOSIT2. Además, casi un 80% de la población vive en el medio rural y su economía depende de actividades del sector primario. Como se destaca en el diagnóstico, las potencialidades son notables, y a pesar de ellas dos de cada tres años la producción de alimentos es insuficiente para cubrir las necesidades, lo que genera inseguridad alimentaria en los sectores más vulnerables de la población.

Para paliar estos problemas se han definido una serie objetivos para la producción agrícola, entre los que destaca la reducción de la inseguridad alimentaria mediante el aumento de la producción, así como la constitución de stocks de reservas. Otros pilares de la estrategia agrícola son la mejora de los rendimientos a través de la introducción de tecnología; la diversificación hacia producciones de más valor de mercado, que permitirían disminuir riesgos e incluso exportar más; y el relanzamiento de la *filière* algodón tras algunos años de crisis de producción debido a problemas estructurales en Cotontchad, la empresa pública responsable de la *filière*.

En lo que se refiere a la ganadería, las potencialidades también son grandes, de hecho el Chad es el mayor país ganadero de la región. A principios de este decenio, se estimaba que la ganadería representaba el 42% del sector primario chadiano, y el 15% del PIB del país. La SNRP2 admite que el sector se conoce mal, el último censo data de 1976, y en el documento se programa otro censo, que debería estar acabado antes de 2009. El modo de producción ganadero es tradicional, poco intensivo en espacio. Una parte importante de las ventas se realizan mediante exportaciones a los países vecinos trasladando los animales a pie, sobre todo a Nigeria. Las potencialidades se expresarían en el desarrollo de una *filière* de procesado de carne, que implicaría la introducción de tecnología y capital, pero los cuellos de botella sobre todo de transporte dificultarían su rentabilidad, al menos de momento.

El sector de la pesca se encuentra totalmente en manos del sector informal, y con una producción decreciente. Por ello el gobierno, con la financiación del Banco Africano de Desarrollo puso en marcha en 2006 un programa de desarrollo de los recursos pesqueros (PRODEPECHE) para la racionalización del sector.

5.5.5.1.4 Infraestructuras

Dentro del capítulo de las infraestructuras, el borrador de la SNRP2 fija los ejes de programación y actuación en (i) transportes; (ii) planificación territorial; (iii) agua; (iv) energía; y (v) comunicaciones.

En cuanto a los transportes (i), las carencias son enormes. Los costes de transporte dentro del país y hacia los puertos marítimos más próximos se cuentan entre los más altos del mundo, lo que supone un cuello de botella fundamental para la economía chadiana. Además, la naturaleza geológica del suelo de una buena parte del país, sobre todo en las regiones ribereñas del sur, presenta dificultades para la construcción de carreteras, ya que son zonas naturales de inundación que llegan a aislar completamente durante semanas y meses algunos rincones del país. Sin embargo, en los últimos años ha habido cierta mejora en la infraestructura de transportes, hecho que se debe, según lo que se recoge en la SNRP2, a cuatro factores: (i) la estabilidad del equipo director del Département des Infrastructures; (ii) el gobierno dedica una parte creciente de su presupuesto a este rubro; (iii) la adopción de una estrategia sectorial coherente en 1999 (y actualizada en 2005); y (iv) el establecimiento de una estrategia armonizada por parte de los donantes.

En pocos años se ha pasado de 346 km. de carreteras asfaltadas en el año 2000, a más de 1.000 a finales de 2006. Por otra parte, son más de 3.000 los km. de carreteras no asfaltadas pero conservadas regularmente por el gobierno. Los problemas de Cotontchad también tienen su repercusión en la infraestructura de transportes, ya que dicha empresa mantenía las carreteras de evacuación del algodón de las zonas productoras.

En cuanto al transporte aéreo, cabe resaltar la liquidación de Air Tchad, y su reemplazo por Toumai Air Tchad, empresa de capital mixto público y privado, que vuela regularmente entre Ndjamená y otras capitales regionales.

En la SNRP2, así como en el documento de los Programmes d'Actions Prioritaires (PAP) 2008-2011, se detallan algunas de las acciones a emprender en este sector, que se resumen en el mantenimiento del esfuerzo presupuestario, así como la continuación de la expansión de las carreteras, y algunas actuaciones concretas. Más allá de esto, merece destacarse la intención de confiar una parte de los trabajos a empresas pequeñas y medianas del país, y priorizando aquellas que utilicen métodos intensivos en mano de obra, como mecanismo de creación de empleo y de reducción de la pobreza.

En lo que se refiere a la planificación territorial (ii), la SNRP2 recoge cómo no ha habido hasta la fecha en el Chad una política territorial coherente, que supere los bloqueos que se detectan en las interdependencias entre el espacio rural y el urbano. Así las cosas, los escasos polos de desarrollo que pudiera haber en el país están mal integrados en el resto del territorio.

En el caso del espacio urbano, a falta de una estrategia global, se opera sobre una *Stratégie Nationale du Logement* (1999), y una *Stratégie Nationale de Développement Urbain* (1998). Realmente el esfuerzo en planificación urbana se hace necesario cuando se observa que a pesar de que únicamente el 20% de la población habita en zonas urbanas, el crecimiento anual de la población urbana es del 4,5% (ligeramente superior a la media africana), y en Ndjamená es del 6,5%.

El saneamiento del agua y los residuos constituyen el segundo de los ejes de la planificación territorial en el contexto de la SNRP2. Aunque la última estadística disponible en cuanto a acceso a alcantarillado es de 1993, en ella se constata que solamente el 1% de la población urbana dispone de él. Asimismo, no hay políticas públicas de evacuación de residuos, quedando la responsabilidad en manos de los ciudadanos.

Pese a que en la SNRP2 se consignan algunas acciones en el capítulo de la planificación territorial, éstas son ciertamente vagas, poco concretas.

En cuanto al capítulo del agua (iii), la tasa actual de acceso de la población al agua potable es realmente bajo, de apenas un 30% según estimaciones de 2006 recogidas en la SNRP2. En la medida en que el acceso a agua potable es uno de los Objetivos del Milenio, y que por ello este 30% debe crecer hasta un 60% de aquí a 2015, el gobierno, conjuntamente con el PNUD, ha elaborado un *Schéma Directeur de l'Eau et de l'Assainissement su Tchad* (SDEA), para el período 2003-2020. Para ello, se programan y se presupuestan una serie

de actuaciones para alcanzar dicho objetivo. Más que eso, lo significativo son los problemas institucionales que se detectan, derivados de la multiplicidad de actores implicados en la gestión del agua, entre otros el *Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat* (encargado de la planificación de las obras urbanas), el *Ministère de l'Administration du Territoire* (encargado de la gestión de las obras), el *Ministère des Mines et de l'Energie* (encargado de la tutela de la *Société Tchadienne d'Eau et Electricité*, STEE), el *Ministère de l'Elevage* (encargado de los pozos ganaderos), y el *Ministère de la Santé Publique* (encargado de la calidad del agua).

En el rubro de energía (iv), la situación es de un desarrollo muy bajo. Se estima que el 96,5% de la energía consumida en el país se produce a través de la quema de leña, con el consiguiente perjuicio ecológico en términos de pérdida de cubierta forestal. El consumo de productos derivados del petróleo representa únicamente el 3%, y la electricidad un 0,5%, consumida casi toda ella en Ndjamena. Se estima que solamente el 2-3% de la población tiene acceso a alguna red eléctrica.

La STEE es la compañía pública encargada de producir y distribuir la poca electricidad que se consume, y sus planes de actuación son de expansión, naturalmente. Es significativo que en la SNRP2 no se haga ninguna alusión a su posible privatización, ya sea total o parcial.

En cuanto a la programación de acciones, se prevé la construcción de una refinería cerca de Ndjamena, que trabajaría con petróleo del campo de Sédigui, aún por explotar y cercano a la capital. Paradójicamente el Chad debe importar a día de hoy el petróleo refinado que consume a pesar de ser productor de crudo, consecuencia del carácter de economía de enclave de las explotaciones chadianas. Por otro lado, se prevén conexiones internacionales a las redes eléctricas camerunesa y nigeriana.

Por último, en lo que se refiere a las comunicaciones (v), los logros recientes más importantes tienen que ver con la telefonía móvil y con Internet. Como en el resto de África, la telefonía móvil ha conocido una expansión geométrica en muy pocos años, de unos 5.000 abonados en el año 2000, se ha pasado a más de medio millón a finales de 2006. Aunque en la SNRP2 se atribuya este crecimiento a la liberalización de las telecomunicaciones a partir del año 99, lo cierto es que la demanda de telefonía móvil es tan intensa que también se hubiera podido cubrir con otro tipo de oferta. La empresa pública que gestiona la red fija es SOTEL, que funciona con muchas dificultades, sobre todo de índole financiera. La expansión de la red fija es muy lenta, pasándose de 10.300 abonados en 2000, a 13.134 en 2006. Los costes son mayores y la eficacia inferior respecto la red móvil, de modo que la demanda no es tan potente. Sin embargo, el gobierno intentó en 2004 privatizar SOTEL, pero no aparecieron candidatos.

El desarrollo de Internet en el Chad es más problemático, y a pesar de los esfuerzos tecnológicos desplegados, la práctica totalidad de la población vive fuera de Internet. Es reseñable la iniciativa pública de los gobiernos del Chad, Camerún y República Centroafricana de instalar un cable de fibra paralelo al oleoducto de Kribi, que permitiría al Chad un buen acceso a Internet.

5.5.5.1.5 Recursos humanos

Desde que se popularizara el enfoque de las necesidades básicas en los años 70, el acceso a la salud y la educación se han consolidado como un elemento central en cualquier estrategia de desarrollo. Ya sea desde un punto de vista del aumento y mejora del capital humano del país, o ya sea desde el punto de vista de la ampliación de las capacidades del individuo, que sería un enfoque afín al desarrollo humano. Es significativo que el epígrafe dedicado a educación y salud en la SNRP2 se llame “Recursos humanos”, lo que entroncaría más con una concepción de mejora del capital humano, que con una de apoyo al desarrollo humano.

En primer lugar veamos qué propone la SNRP2 sobre la educación. Los resultados de ECOSIT2 (2004) muestran que la pobreza decrece con el nivel de estudios del cabeza de familia. Alrededor del 92% de los pobres se hallan en familias en las que el cabeza de familia no tiene estudios o no ha superado la primaria. Por otra parte, el 73% de las mujeres y el 54% de los hombres son analfabetos. A finales de los años 90 se aprueba un *Programme d'Appui à l'Education et à la Formation* (PAEF), que tiene por objetivo mejorar el acceso a la educación, y hacerlo más igualitario; mejorar la calidad de la enseñanza; y aumentar la capacidad de planificación y gestión del sistema educativo.

Un poco más adelante, con los Objetivos del Milenio en el horizonte, en 2002 se pone en marcha un *Programme d'Appui à la Reforme du Secteur de l'Education* basado en el PAEF, que se divide en dos partes. En una primera fase de ejecución (2002-2006), el gobierno debe establecer las bases de una educación primaria universal de calidad en 2015. Y en una segunda etapa (2007-2010), se atacaran otros objetivos, como la promoción de la escolarización de las niñas, la alfabetización adulta, el desarrollo de las lenguas diferentes del francés y el árabe, y la expansión de la enseñanza secundaria y superior. Hasta la fecha los logros son realmente limitados.

En la actualidad los problemas a que se enfrenta el sistema educativo chadiano tienen que ver con el diferente grado de acceso de los niños respecto las niñas (100,9% de tasa bruta de escolarización contra 67,9%), una tasa excesiva de repeticiones de curso (22%), profesores mal pagados y con poca cualificación, una ratio alumno/maestro excesiva (69 a 1 en 2003-2004), un porcentaje muy bajo de alumnos con silla en el aula (21%) o que dispongan de manual escolar (1 sobre 2). Por otro lado, la expansión de la tasa de escolarización primaria ha tenido como consecuencia un aumento todavía más rápido de los alumnos en secundaria, con lo que se ha generado un cuello de botella importante que amenaza con masificar todavía más las aulas.

Para plantear la orientación contenida en la SNRP2 en lo que se refiere al sector educativo, se ha tenido en cuenta la evaluación de la SNRP1 en este ámbito. Los principios a aplicar son los siguientes: (i) aumentar el esfuerzo para conseguir la escolarización primaria universal en 2015; (ii) una educación de calidad en todos los niveles; (iii) corresponsabilización de las comunidades en la gestión de las escuelas; (iv) orientar la enseñanza superior y la formación

profesional hacia las necesidades del mercado de trabajo; (v) eliminación progresiva de desigualdades en el acceso a la educación (de género, de renta y de territorio); y (vi) reforzar las capacidades de planificación y gestión del sistema.

Uno de los puntos que merece la pena destacar es que el gobierno prevé en la SNRP2 la gratuidad total de la matriculación en la enseñanza primaria, hecho que supone el abandono de la nefasta política de copago que difundió el Banco Mundial en otros países africanos.

En lo que se refiere a las políticas de salud, el capítulo dedicado a ellas en la SNRP2 sorprende que sea tan corto y tan poco preciso, da la impresión que es un rubro poco trabajado, porque a pesar de que se hacen referencia a políticas estratégicas globales, como la *Politique Nationale Sanitaire* (1998-2001). El acceso a los servicios sanitarios básicos está muy limitado por las distancias hasta los centros de salud, la falta de personal cualificado, y el pago de los servicios prestados. Ello hace que los pobres tiendan a acudir a la automedicación (posible por el enorme descontrol farmacéutico existente), y a la medicina informal.

En mayo de 2007 el gobierno adoptó una nueva política sanitaria, basada en estrategias de reducción de la elevada mortalidad materno-infantil, el tratamiento de enfermedades concretas como el SIDA o el paludismo, y la mejora de la gestión del sistema. Nada se dice de uno de los puntos clave: la financiación de estos servicios por parte de los usuarios.

5.5.5.2 El marco macroeconómico

Sin duda, uno de los puntos esenciales para comprender la continuidad de estas nuevas estrategias impulsadas por las instituciones de Bretton Woods es el análisis del marco macroeconómico que se maneja como base en la implementación de los PRSP. En general, el marco macroeconómico en el que se sustentan las estrategias de desarrollo de los países africanos, desde los años 80 viene fuertemente influido por el FMI. Además, las señales que da el FMI sirven al resto de grandes donantes, sobre todo el Banco Mundial pero también por ejemplo la Comisión Europea, para abrir o cerrar el grifo de la AOD.

En el caso particular del Chad, ello se explicita desde el primer momento en el capítulo dedicado al “*cadraje macroéconomique*”. En octubre de 2007 el Chad empezó la revisión de su PRGF con el FMI. El actual PRGF debe extenderse hasta mayo de 2008, y el que sigue debe extenderse desde 2008 hasta 2012, aproximadamente el tiempo de implementación de la SNRPD, y ello es lo que determina la base del marco macroeconómico en que debe manejarse el gobierno.

El proceso de elaboración de la programación macroeconómica y presupuestaria de la SNRP2 consta de tres etapas:

(i) en primer lugar se determina el “marco macroeconómico”, particularmente el perfil del crecimiento global, así como las contribuciones sectoriales y la financiación.

(ii) segundamente se diseña un “marco presupuestario” a medio plazo, lo que se denomina un *Medium-Term Expenditure Framework*¹¹⁶ (MTEF). Este “marco” concreta presupuestariamente el perfil del gasto público y los sectores/ministerios a financiar en el medio plazo.

(iii) por último, se vincula el MTEF a los indicadores de seguimiento de los Objetivos del Milenio.

Algunas de las cifras concretas que acaban surgiendo como resultado de este proceso son las siguientes

En primer lugar, en la siguiente tabla vemos como a pesar del elevado peso de los gastos salariales, hay un esfuerzo presupuestario para apoyar las políticas de los sectores prioritarios. Como consecuencia, la parte del presupuesto afectado a los sectores sociales aúta en 0,6 puntos de media anual entre 2008 y 2011, y las de los sectores productivos e infraestructuras crece a partir de 2009. El crecimiento no es ciertamente espectacular, de modo que se percibe cierta restricción presupuestaria derivada de los postulados del FMI, poco partidario de la expansión del gasto público.

Tabla 5.11: Asignaciones sectoriales (en % del presupuesto destinado a los ministerios más gastos comunes)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sectores sociales	23,7	24,0	23,8	25,9	26,1	26,3
– Educación	15,4	14,6	14,1	15,7	15,9	16,0
– Salud	5,6	5,6	6,7	7,0	7,1	7,2
– Desarrollo Social y Cultural	2,7	3,8	3,0	3,2	3,2	3,2
Producción y comercio	17,5	17,8	13,8	13,9	14,3	14,6
Infraestructuras Productivas	14,1	17,5	16,9	17,2	17,4	17,9
Administración general y financiera	10,0	9,4	10,0	10,1	9,9	9,3
Defensa y Seguridad	16,3	13,1	14,8	14,3	14,2	14,1
Soberanía y Gobernanza	13,8	11,2	10,6	11,0	11,1	11,3
– Soberanía	10,0	7,5	7,4	7,5	7,5	7,7
– Gobernanza	3,8	3,7	3,2	3,4	3,5	3,6
Total Ministerios	95,3	93,1	90,0	92,5	93,0	93,5
Gastos Comunes	4,7	6,9	10,0	7,5	7,0	6,5
Total ministerios & gastos comunes	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– De los cuales: Total prioritarios	55,9	60,8	55,5	57,2	58,2	59,1
– Total no prioritarios	44,1	39,2	44,5	42,8	41,8	40,9

Fuente: elaboración propia a partir del Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (2007), Gouvernement du Tchad.

116 en francés *Cadre des Dépenses à Moyen Terme*, CDMT.

En la Tabla 5.12 se observan también como, analizado en Francos CFA, el crecimiento del gasto no es tan elevado como se pretende en los discursos. En esta tabla también se ve el origen de los recursos, nacional o de cooperación.

Tabla 5.12: Reparto de la asignación presupuestaria según las prioridades de la SNRP2

Recursos Sectores	2007			2008			2009			2010			2011		
	Int.	Ext.	Total	Int.	Ext.	Total	Int.	Ext.	Total	Int.	Ext.	Total	Int.	Ext.	Total
En miles de millones de Francos CFA															
Prioritarios	291,6	130,9	422,6	310,2	137,7	447,9	315,8	138,1	453,9	337,3	149,1	486,4	349,3	161,0	510,3
Otros	187,7	20,5	208,1	247,7	15,3	263	236,7	15,3	252,0	237,5	16,6	254,1	237,3	18,0	255,3
Servicio de la deuda	67,4	-	67,4	54,1	-	54,1	50,0	-	50,0	50	-	50,0	50	-	50,0
Total	546,7	151,4	698,1	612	153	765	602,4	153,4	755,8	624,8	165,7	790,5	636,6	179,0	815,6
En porcentaje del total															
Prioritarios +deuda	70,2			65,6			66,7			67,9			68,7		
Otros	29,8			34,4			33,3			32,1			31,3		
Total	100			100			100			100			100		

Fuente: elaboración propia a partir del Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (2007), Gouvernement du Tchad.

5.6 APROPIACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA SNRP

Uno de los lugares comunes frecuentemente repetido en este reenfoque de estrategias es la participación. En el caso del Chad, ésta se ha concretado en una serie de consultas populares previas a la elaboración definitiva de las SNRP (las *macro-participations* citadas más arriba), y en la entrada de la sociedad civil a algunas instancias de decisión y seguimiento. En este punto nos vamos a centrar en la segunda de estas vías de participación.

La sociedad civil chadiana¹¹⁷ sufre marcadas dificultades de orden estructural, debido a los años de conflictos y dictaduras que han afectado al país. Esta historia de falta de democracia política en el Chad ha tenido como consecuencia una práctica inexistencia de cultura participativa, que sólo en los últimos años parece que se está solventando.

Entrando en el terreno de lo concreto, algunas observaciones pueden ser hechas a propósito de la participación de la sociedad civil en la SNRP. En la etapa de formulación de la estrategia las organizaciones implicadas fueron un poco metidas con calzador por parte del gobierno en los comités de elaboración de la estrategia. Por una parte, el gobierno se veía obligado a meter a estas organizaciones por mandato del Banco Mundial, ya que se supone que las estrategias de reducción de la pobreza deben elaborarse participativamente, pero por otra parte el gobierno recelaba de esta presencia, por considerarla susceptible de convertirse en oposición política. En este sentido, el sentimiento de partenariat entre gobierno y sociedad civil ha estado bastante ausente.

Sin caer en el pesimismo de Chabal y Daloz (2001), también se ha podido observar como en numerosos casos el objetivo de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil no era tanto hacer oír su voz como ocupar algún cargo en las estructuras de formulación y seguimiento de la SNRP. Así, el debate interno en estas organizaciones ha estado ausente, tanto en lo que se refiere a las decisiones a tomar en los órganos en los que se estaba participando, como en lo que se refiere a cuestiones más estratégicas de largo plazo. Los delegados se personaban en las reuniones correspondientes sin un mandato claro de sus organizaciones, y sin obligación de *a posteriori* colectivizar los resultados. Por su parte, el gobierno y el Banco Mundial acudían bien preparados a estas reuniones, y de hecho a menudo los documentos a discutir se repartían en el mismo momento de la reunión, logrando así que los representantes de la sociedad civil fueran meros refrendadores de decisiones fijadas de antemano.

117 Cuando nos referimos a la sociedad civil chadiana, nos estamos refiriendo al conjunto de organizaciones sindicales, asociaciones de derechos humanos, ONG locales, asociaciones profesionales y asociaciones ciudadanas de todo tipo.

Otra de las limitaciones observadas es la falta de capacidades técnicas por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Además de tener que manejar conceptualizaciones y jerga de la economía y la sociología del desarrollo que pueden llegar a ser complejas, para poder dar algún tipo de opinión informada acerca de los presupuestos públicos, hay que tener algún grado de conocimiento de presupuestos públicos, y muchos de los delegados y miembros de las organizaciones de la sociedad civil carecen de él. Como hemos visto, es en el presupuesto donde se concreta la SNRP, de modo que es en el ejercicio de elaboración y ejecución presupuestaria donde se puede hacer incidencia y seguimiento de las políticas contenidas en la SNRP.

También dentro del capítulo de las limitaciones técnicas, la escasa posibilidad de viajar para poder participar en foros internacionales en los que compartir experiencias con organizaciones de la sociedad civil de otros países de la región o del continente, y también la escasa penetración de Internet, hace que no haya demasiada posibilidad de conocer otras experiencias. En este sentido, se detecta falta de visión estratégica, esto es, que ante las propuestas del gobierno en realidad no se contraponen alternativas, sino oposición sin más en la mayoría de casos.

5.7 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La trayectoria del Chad en los últimos años contiene todos los elementos que hemos estado analizando en los capítulos anteriores, en particular una estrategia global de reducción de la pobreza y un programa de reducción de la deuda externa, que sumados al inicio de la explotación petrolera configuran lo que denominamos modelo chadiano de reducción de la pobreza.

En este modelo se observan algunas novedades respecto a enfoques anteriores utilizados por el Banco Mundial, como la voluntad de integrar fiscalmente los ingresos derivados del petróleo en una estrategia integral de reducción de la pobreza.

Por otra parte, el análisis del contenido de las dos SNRP que hasta ahora ha habido operativas en el Chad, nos indica que todos los elementos que constituyen lo más relevante del cambio de enfoque del Banco Mundial y el FMI se han tenido en cuenta en su formulación. Asimismo, muchas de las prácticas que se van extendiendo en el sistema de cooperación, como la ayuda presupuestaria o la armonización, encuentran su sitio en el Chad.

Según hemos podido observar, las dificultades de tipo operativo que está encontrando el *modelo chadiano*, tienen que ver con debilidades propias de una administración con pocas capacidades que de pronto ha visto como tanto el presupuesto público como el perfil técnico de exigencia de los proyectos se ha incrementado mucho en muy poco tiempo, sobrepasando su capacidad. Por otra parte, también observamos que la institucionalización de la presencia de la sociedad civil en los órganos técnicos de formulación y seguimiento de las SNRP, no se debe a una voluntad real del gobierno sino al cumplimiento del mandato del Banco Mundial sobre participación.

En cuanto al contenido de las SNRP, se observa que lo que destacábamos en el capítulo 3 y 4 como nuevas propuestas de política del Banco Mundial y el FMI, se aplica en las SNRP, con especial énfasis en la cuestión de la buen gobernanza, variable relevante en el panorama chadiano, habida cuenta del historial de inestabilidad política del país.

En suma, las medidas de política contenidas en el modelo chadiano de reducción de la pobreza, no suponen la adopción de un enfoque diferente del ajuste estructural, aunque bien es cierto que se presta una mayor atención a los sectores sociales. En consecuencia, la propuesta de inserción del Chad en la economía mundial, otro de nuestros focos de interés, no es sustancialmente diferente de la que corresponde al enfoque del ajuste estructural.

6 CONCLUSIONES

6.1 Los resultados de la investigación en base a los “yardsticks” planteados

- 6.1.1 “Yardsticks” 1 y 2: la inserción del África en la economía mundial, y la economía política del ajuste estructural y del integracionismo
- 6.1.2 “Yardsticks” 3 y 4: las nuevas orientaciones del Banco Mundial y el FMI, y del sistema de cooperación
- 6.1.3 “Yardstick” 4: otras orientaciones novedosas en el sistema de cooperación
- 6.1.4 “Yardstick” 5: los nuevos instrumentos del Banco Mundial y el FMI en África
- 6.1.5 “Yardstick” 6: estudio de caso del Chad

6.2 Consideraciones finales

6.1 LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN EN BASE A LOS YARDSTICKS PLANTEADOS

Tras haber desgranado los temas de análisis planteados en la investigación, nos encontramos en disposición de responder a las cuestiones que se derivan de la hipótesis planteada, y finalmente aceptarla o rechazarla.

En la introducción (cap. 1) de la investigación planteábamos como hipótesis que los cambios que el FMI y el Banco Mundial han emprendido en el contexto del sistema internacional de cooperación al desarrollo, desde mediados de los años 90 en la concepción y el diseño de sus políticas para África, no suponen un cuestionamiento de la esencia del ajuste estructural. En consecuencia, tanto sus propias políticas como otras iniciativas de políticas de desarrollo actualmente en curso en África elaboradas bajo su influencia son consistentes con el proceso de mundialización del capitalismo. Posteriormente, en la misma introducción proponíamos orientar el contraste de la hipótesis a través de seis “yardsticks”, cuyo análisis se han ido desarrollando a lo largo de los capítulos 2 al 5.

6.1.1 “YARDSTICKS” 1 Y 2: LA INSERCIÓN DEL ÁFRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL, Y LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y DEL INTEGRACIONISMO

Como primeros objetivos nos proponíamos analizar la naturaleza de la inserción del África en la economía mundial, la economía política del ajuste estructural, y las políticas que se derivan de él, así como las iniciativas de integración regional en África, prestando especial atención al Acuerdo de Cotonú y el NEPAD.

A lo largo del capítulo 2 se han analizado diferentes aspectos que tienen que ver con estos objetivos, dando cuenta de los factores histórico-estructurales que conducen a las formaciones sociales africanas a inserirse de modo periférico en la economía mundial. De esta inserción periférica se derivan toda una serie de consecuencias de economía política, como la extraversión y la dependencia (tanto económica como política). Como hemos visto, desde las independencias no han faltado intentos de autocentramiento, de modificación de esta inserción periférica, así como proyectos de integración regional basados en estos principios. A pesar de la retórica del cambio estructural de numerosos gobiernos, que pretendía romper con la dependencia en el sector primario y en las exportaciones tradicionales, en la mayoría de casos la estrategia no funcionó. Si bien es cierto que hubo crecimiento económico generalizado en los años 60 y 70,

no hubo cambio estructural. Los motivos son variados, desde los puramente relacionados con la estructura económica mundial, hasta la impericia en el liderazgo político.

Lo que sí queda de manifiesto es que son las economías centrales las que arrastran el crecimiento africano hasta mediados de los setenta a través de una vigorosa demanda. No es el pretendido cambio estructural la fuente del crecimiento, ya que precisamente cuando esta demanda empieza a flojear producto de la crisis de los años 70, ésta se extiende a la periferia, de modo que a finales de esta década se empieza a plantear la necesidad de ajustarse a la nueva situación, de cambiar de rumbo en las estrategias de desarrollo.

En esta encrucijada, la opción que ganó fue la que traía financiación. Por un lado los gobiernos africanos, en el marco de la OUA, optaron por el Plan de Acción de Lagos (1980), que si bien suponía una propuesta de reconducción de las estrategias de desarrollo sin abandonar la idea del autocentramiento, insistía en atribuir únicamente a los factores externos la situación, desresponsabilizando a los líderes africanos, y además no se especificaba un plan concreto de realizaciones y financiación. Por su parte, el Banco Mundial y el FMI acabaron haciendo prevalecer sus planteamientos (expresados en primer lugar en el Informe Berg), abriéndose la era del ajuste estructural neoliberal. No puede hablarse simplemente de una imposición, ya que los gobiernos africanos fueron claramente partícipes de ese giro en los planteamientos. La razón principal es, como decíamos más arriba, la financiación. Efectivamente, en la situación de principios de los 80 en la que los financiadores privados adelgazan sus carteras en África, el Banco Mundial y el FMI son financiadores imprescindibles para muchos gobiernos. Muchos líderes africanos, para desresponsabilizarse ante sus poblaciones mantenían que el ajuste estructural que tanto les hacía sufrir era una imposición, pero en realidad no había tanta imposición.

Evaluada a finales de los 90, los resultados de las políticas de ajuste estructural impulsadas por el Banco Mundial y el FMI en África desde principios de los 80 son fuertemente insatisfactorios en lo que se refiere a los indicadores de pobreza y desarrollo. Pero desde otro punto de vista, observemos que la orientación de las estrategias de desarrollo cambió fundamentalmente, instalándose en el diseño de políticas el enfoque neoliberal, lo que no es un resultado menor en un contexto de enfrentamiento ideológico en los años 80. A partir del año 91 con la desaparición de la URSS, el modelo de desarrollo implícito en el ajuste estructural se convirtió en la práctica en el modelo único.

Tal como se hace en la última parte del capítulo 2, también cabe notar que el enfoque neoliberal del ajuste estructural también alcanzó a los proyectos de integración. El panafricanismo político que llevaba implícito un enfoque de autocentramiento en los proyectos de integración regional que se suceden hasta los años 90, también queda atrás. Los proyectos del Acuerdo de Cotonú y el NEPAD son un excelente ejemplo de ello.

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 extraversion y potenciación de esta última.

6.1.2 “YARDSTICKS” 3 Y 4: LAS NUEVAS ORIENTACIONES DEL BANCO MUNDIAL Y EL FMI, Y DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN

En el tercero de los objetivos específicos de la investigación, nos planteábamos el análisis de las nuevas orientaciones doctrinales del Banco Mundial y el FMI, surgidas en la segunda mitad de los años 90. De ello se ocupa el capítulo 3, en el que se pone de manifiesto en primer lugar como ante la situación objetiva de degradación de algunos indicadores de desarrollo, y en particular de la extensión y profundidad de la pobreza absoluta y relativa en África, inundó de críticas el modelo de desarrollo neoliberal, y en particular las prácticas del Banco Mundial y el FMI. De modo que se observa como a finales del decenio se ponen en marcha diversas iniciativas internacionales para revertir la situación, o al menos para acallar las críticas.

Más adelante nos referiremos al consenso internacional, que encuentra su máxima expresión en la elaboración y definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero antes nos detendremos en la reorientación del discurso del Banco Mundial y el FMI. Ante la pérdida de legitimidad, ambas instituciones, aunque de modo más decidido el Banco Mundial, emprenden importantes políticas de reforma de sus planteamientos. El primer paso significativo lo da James Wolfensohn a su llegada a la presidencia del Banco en 1995 al fichar a Joseph Stiglitz como vicepresidente y economista-jefe, un académico que sin salirse de la ortodoxia se apartaba del enfoque neoliberal más radical de los años anteriores.

Muy hábilmente, desde el Banco se trabajó en la construcción de un giro doctrinal que cooptara los discursos críticos con su modelo, como por ejemplo el del PNUD o el de algunas grandes ONG transnacionales. El ejercicio consistió por una parte, en abandonar dogmas, metabolizar críticas y adoptar un lenguaje menos economicista y más amable, sin por ello renunciar a ciertos principios doctrinales fundamentales como el libre mercado y la apertura internacional. La otra parte del ejercicio radicó en levantar un paraguas que agrupara disensos, abriéndose la institución a la participación y la transparencia. En este sentido se reforzaron notablemente las estrategias de comunicación. En particular podemos hacer alusión al proyecto del *Knowledge Bank* y el sitio web *Development Gateway*¹¹⁸, mediante el cual el Banco Mundial pretende erigirse en el punto de referencia en el conocimiento sobre desarrollo, precisamente para así poder modelar según sus enfoques el conocimiento sobre desarrollo.

118 <http://www.developmentgateway.org>

Volviendo a la reforma del discurso, sus elementos más importantes se reflejan en los ya famosas dos conferencias que Joseph Stiglitz dicta en 1998 definiendo el denominado a partir de aquel momento Post-Consenso de Washington (vid. Bibliografía), que se aleja del dogmático Consenso de Washington. Significativamente, son ideas expuestas en foros de Naciones Unidas, en WIDER y la UNCTAD en concreto. También cabe atribuirle el nuevo instrumento de planificación de las actividades del Banco, el *Comprehensive Development Framework*, que introduce cambios sustanciales en la manera de operar de la institución. Como es bien sabido, las críticas que vertió Stiglitz hacia el FMI por su gestión de la crisis financiera asiática de 1997-1998 le costaron el puesto, pero en cualquier caso la semilla del cambio de discurso ya estaba echada.

Aterrizando en lo concreto, podemos parcelar los giros doctrinales en la pobreza, la buena gobernanza y la condicionalidad. En los que respecta a la pobreza, el Banco (y también, aunque más tímidamente, el FMI), ha colocado la pobreza en el centro de su actividad, en consonancia con lo que se ha hecho en la arena internacional. El reto consistía en hacerlo sin cuestionar las bases neoclásicas de los enfoques anteriores, y mediante un acercamiento al enfoque de las capacidades de Sen, y por extensión al concepto de desarrollo humano del PNUD, se consigue con un enfoque microeconómico, soslayando los efectos de las políticas macro, las desigualdades y las estructuras socioeconómicas. En 2006 el Banco Mundial dedicó su influyente y difundido *Informe sobre el Desarrollo Mundial* a la desigualdad. Con el subtítulo de “*Igualdad y Desarrollo*”, el informe se atreve a lidiar con una cuestión que había sido estratégicamente silenciada en todo el proceso de reorientación de la institución. Sin embargo, en el informe la igualdad se concibe como algo funcional al crecimiento, no como un objetivo en sí mismo, y vinculándose a los fallos de mercado, con lo que se logra no abandonar el enfoque neoclásico.

El segundo de los ejes tratados en la investigación, la buena gobernanza, ha sido tratado por el Banco con la misma habilidad. Hasta mediados de los 90, la buena gobernanza era definida por el Banco como una gestión eficiente y eficaz de los asuntos administrativos del estado. A partir del final de la Guerra Fría y ante la evidencia del progreso de la democracia en África, el Banco (como otras instituciones), amplía el concepto de la buena gobernanza añadiéndole la democracia formal parlamentaria como forma de gobierno “correcta”. Como en el caso anterior de la pobreza, finalmente el Banco logra vincular teóricamente el libre mercado con las libertades políticas, de modo que el “libre mercado” queda finalmente incluido en el concepto de “buena gobernanza”. Sin duda ello supone una restricción notable al concepto de democracia, o en todo caso significa una alineación total con el liberalismo político en el sentido de identificar libertades económicas con libertades políticas. Así, “la buena gobernanza” se adapta perfectamente a las prácticas del ajuste estructural, ya que las privatizaciones, la desregulación y la apertura significan más libertad económica. Otro de los aspectos reseñables de esta concepción de “buena gobernanza” tiene que ver con la participación, que es otro de los temas emergentes en el sistema de cooperación internacional. En el contexto africano para hablar de participa-

ción se debe hacer teniendo muy presente las particularidades socioculturales locales, de modo que pretender conseguir un modelo de participación occidental (cuestionadora, fiscalizante y democratizante), a veces no es tan obvio. Sin ir más lejos, la representatividad de muchas ONG locales es relativa, ya que sus directivos normalmente pertenecen a las elites locales, y no son tan independientes del poder político como se podría pensar a priori.

Por último hemos visto cómo ha evolucionado el concepto de condicionalidad, que ha sido uno de los objetos de discusión más destacados en las políticas de ajuste estructural, por lo que tenía de intromisión en el diseño de políticas de los gobiernos africanos. Ciertamente ha habido esfuerzos en su disminución, o al menos en su disminución formal, aunque hay elementos que permiten pensar que como en todo lo examinado anteriormente, se han hecho puesto en marcha mecanismos para garantizar que las condicionalidades fundamentales no han disminuido. En primer lugar debemos aludir a la asunción de los elementos fundamentales de la agenda neoliberal por parte de los líderes africanos, en todo lo que hace referencia a promoción del libre mercado y la apertura. Además de esta asunción política, también cabe reseñar la gran influencia que ejercen los técnicos y profesionales africanos, que ven como hacer trabajos de consultoría para el Banco Mundial o instituciones afines les asegura una remuneración que con contratos en el sector público de sus países no conseguirían, lo que acaba significando la asunción implícita de muchos de los postulados del Banco. En el punto 6.1.3, cuando abordemos los resultados del análisis de los nuevos instrumentos del Banco Mundial y el FMI volveremos sobre las condicionalidades.

6.1.3 “YARDSTICK” 4: OTRAS ORIENTACIONES NOVEDOSAS EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN

En el cuarto de los objetivos de la investigación pretendíamos analizar otros cambios relevantes en el sistema de cooperación. Concretamente en la última parte del capítulo 3 hemos abordado el contenido del Consenso de Monterrey, y la Agenda de París, ambos documentos fruto de cumbres internacionales de primer nivel, la primera organizada por Naciones Unidas, y la segunda por la OCDE. En lo fundamental estas aportaciones no modifican el cambio de orientación de las instituciones de Bretton Woods, más bien las refuerzan. De hecho, en el conjunto del sistema de cooperación podemos observar cierta convergencia en objetivos e instrumentos. La preocupación central por la pobreza, combinada con apertura de mercados forma parte tanto de la agenda del Banco Mundial y el FMI como del Consenso de Monterrey. Por su parte, el contenido de la Agenda de París refrenda algunos de los elementos más técnicos de los nuevos enfoques de las instituciones de Bretton Woods, como la apropiación, la alineación y la armonización.

Finalmente hemos analizado el contenido técnico de algunos enfoques novedosos de gestión de la ayuda internacional, los *Enfoques Basados en Programas (EBP)*. Dentro del paraguas de los EBP podemos centrarnos en los *Sector-Wide Approaches (SWAp)* y en la Ayuda Presupuestaria (*Budget Support*), que suponen el abandono del enfoque proyecto, y una relectura interesante del papel del estado en el desarrollo. Efectivamente, los EBP suponen el retorno al liderazgo del estado, al menos sobre el papel, en el diseño e implementación de las estrategias de desarrollo. Como hemos visto en el capítulo 3, un SWAp es un gran programa de planificación de un sector concreto (salud o educación suelen ser los más habituales), en el que el gobierno ejerce de líder único, mientras que los donantes en teoría únicamente ponen fondos y supervisan mínimamente los resultados de la ejecución del presupuesto. Por su parte, la Ayuda Presupuestaria parte del mismo enfoque de apropiación y supone que los donantes aportan fondos al presupuesto general del estado, y únicamente supervisan los resultados de las políticas. En teoría, estos nuevos enfoques suponen un aumento de la apropiación, y en consecuencia una disminución de la condicionalidad. Sin embargo la realidad nos indica que si bien el estado se está rehabilitando como actor de desarrollo tras el profundo ataque neoliberal, la injerencia de los donantes en la planificación continúa siendo notable.

6.1.4 “YARDSTICK” 5: LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DEL BANCO MUNDIAL Y EL FMI EN ÁFRICA

El “yardstick” número 5 se ha tratado en el capítulo 4 de la investigación. Para analizar el cambio de orientación en cuanto a instrumentos de las instituciones de Bretton Woods en África, nos hemos centrado en el análisis de las iniciativas de reducción de la deuda externa, y las políticas de reducción de la pobreza.

Una de las novedades más relevantes surgidas en el sistema de cooperación internacional a partir del año 96 es el conjunto de iniciativas de reducción de la deuda externa multilateral de los países más pobres. Hasta la fecha nadie se había atrevido a abordar el tema, la deuda del Banco Mundial y el FMI era poco menos que innegociable. El argumento principal por parte del FMI era la condición de último prestatario en caso de crisis financiera, con lo que al ser el referente del sistema financiero internacional, dicha institución no podía aparecer como que daba malos créditos, incobrables en algunos casos. Para el Banco Mundial el argumento era parecido, ya que en los mercados internacionales (donde el Banco busca financiación para sus operaciones), sus bonos gozan de un *rating* AAA.

Ante la evidencia de que la crisis de la deuda de los países africanos, y por extensión de los países más pobres, no era una crisis de liquidez sino de solvencia, y no solo eso sino que

los indicadores de desarrollo se habían fragilizado de tal manera que las necesidades financieras eran enormes, a instancias del G7, se decidió llevar a cabo una iniciativa de reducción de la deuda. Aunque la integridad financiera de ambas instituciones nunca llegó a peligrar ya que el coste de las condonaciones las iba a asumir un *pool* de donantes, hábilmente ambas instituciones presentaron estas iniciativas dentro del paquete de cambio de rumbo a que nos venimos refiriendo a lo largo de la investigación.

Un análisis más exhaustivo deja en evidencia que los beneficios de la condonación de la deuda son relativos. En primer lugar por las cifras de reducción de la deuda que se manejan, que han tenido que ir aumentando por su evidente insuficiencia en las sucesivas Iniciativa HIPC (1996), Iniciativa HIPC Reforzada (1999), y MDRI (2005). Pero de modo más significativo, entendemos que son las condicionalidades asociadas a la reducción de la deuda lo que deja en evidencia que el enfoque del ajuste estructural no queda tan atrás. Efectivamente, para acceder a los beneficios de la condonación, en la Iniciativa HIPC de 1996 ya se ponía como condición llevar como mínimo tres años en un programa del FMI con un resultado satisfactorio, y posteriormente en la Iniciativa HIPC Reforzada de 1999 se añade la obligatoriedad de la elaboración de un estrategia global de reducción de la pobreza (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*). Sin duda estas iniciativas son muy necesarias en la medida en que los problemas financieros de numerosos países africanos pobres son notables, y verse exento del pago de ciertas obligaciones, que pueden ser muy cuantiosas, libera recursos para otras políticas, pero debemos subrayar sus límites para no caer en ciertos discursos demasiado acrílicos al respecto de la deuda externa.

En este sentido es interesante reflexionar acerca del protagonismo mediático que tienen las iniciativas de reducción de la deuda en África, y lo poco que se discute acerca de la escasa adaptación de la arquitectura financiera internacional a las necesidades de los más pobres. En concreto nos referimos a los enormes flujos de fuga de capitales que desde el África van a instalarse en ubicaciones más lucrativas en el norte desarrollado, especialmente en los paraísos fiscales, bien tolerados y protegidos por el sistema financiero internacional. En un nuevo trabajo de Ndikumana y Boyce (2008), en que actualizan el conocido artículo de 2003 donde estimaban la fuga de capitales africana, llegan a la misma conclusión: África es acreedor neto frente al resto del mundo. Las particularidades del sistema financiero internacional hacen que los activos sean privados y los pasivos públicos, con el consiguiente perjuicio en términos de desarrollo.

En lo que se refiere a los PRSP, estos se han constituido como la referencia más importante de las estrategias de desarrollo para la mayor parte de países africanos. En muchos casos son ejercicios que los gobiernos más afines con el enfoque de las instituciones de Bretton Woods, y con más capacidades realizan como parte de su agenda propia (Burkina Faso, Uganda). Pero sin embargo hay otros que los hacen más para cumplir con una condi-

cionalidad para acceder a los beneficios financieros de la condonación, y mantener buenas relaciones con el Banco Mundial y el FMI, que como un ejercicio genuino de planificación (Madagascar, Senegal, Chad).

En cuanto al contenido de los PRSP, la conclusión que se desprende de su análisis es que si bien se detecta un esfuerzo por planificar mejor los esfuerzos en sectores clave como salud, educación e infraestructuras, los puntos más conflictivos, aquellos que hacen referencia al marco macroeconómico quedan fuera. Es efectivamente en los programas del FMI, más opacos y menos conocidos, donde se negocian las condicionalidades más duras, lo que nos permite afirmar que la esencia del ajuste queda salvaguardada fuera de los PRSP, y en todo caso éstos no son contradictorios con el enfoque del ajuste estructural

6.1.5 “YARDSTICK” 6: ESTUDIO DE CASO DEL CHAD

El sexto de los objetivos de la investigación era el estudio del caso del Chad. A lo largo del capítulo 5 hemos analizado la economía política de las reformas de las políticas de desarrollo que se están llevando a cabo en el Chad desde 1999, cuando el país es declarado elegible para la Iniciativa HIPC, y posteriormente las negociaciones entorno al proyecto petrolero concluyen y empieza su implementación.

Ciertamente el petróleo está cambiando la inserción en la economía mundial del Chad, pero a partir de un modelo de enclave, con pocos encadenamientos con el resto de la economía, como hemos visto. El salto hacia delante que han conocido las finanzas públicas del país es de enorme envergadura, y la estrategia a seguir en principio, las SNRP están elaboradas con urgencias, especialmente la primera, y no son un ejercicio de reflexión estratégica a medio y largo plazo.

Tanto en las entrevistas mantenidas, como en la lectura de diferentes informes, se percibe en la SNRP falta de coherencia y apropiación, que a veces incluso se admite oficialmente (Ministère de l'Économie, 2005: 56). Falta de coherencia en el sentido que parece una mera agregación de proyectos y programas anteriormente diseñados, y también por inconsistencias entre la estrategia global y las distintas estrategias sectoriales. Y falta de apropiación porque en los diferentes niveles de gobierno, tanto políticos como administrativos, no se han hecho suya la estrategia. Ambas circunstancias ponen de manifiesto que la SNRP es básicamente un ejercicio dirigido desde fuera (desde Washington concretamente), y en el mejor de los casos desde arriba, sin tener las bases requeridas de apropiación, tanto de los niveles inferiores de la administración como de la sociedad civil.

En cuanto al papel de la sociedad civil, ya vimos en capítulos anteriores, la gran importancia concedida a este punto en consonancia con el nuevo enfoque a favor de la participación,

para ganar legitimidad. La participación se entiende según el Banco Mundial como un ejercicio de ampliación de las bases de legitimidad de las políticas emprendidas, y en el caso del Chad no ha sido así, no ha habido un partenariado real. Hasta el punto de que, con motivo del anuncio por parte del gobierno de la modificación de la *Loi 001/99*, la sociedad civil se posicionó en contra del gobierno y a favor del Banco Mundial, hecho paradójico que ilustra las contradicciones del discurso de la participación y el partenariado.

CONSIDERACIONES FINALES

La principal conclusión de la investigación es que no hay cuestionamiento de la lógica de fondo del ajuste estructural en el sentido del Consenso de Washington. Es decir, la privatización, la desregulación y la apertura permanecen en el núcleo de las políticas que promueven estas instituciones. Por lo tanto, la hipótesis planteada se confirma.

Existe por parte de ellas, eso sí, un velado reconocimiento de que las políticas implementadas en las décadas anteriores no han tenido los resultados esperados en términos de crecimiento y de reducción de la pobreza. Por lo tanto, como segunda conclusión, se observa un esfuerzo doctrinal y operacional por minimizar los efectos negativos del ajuste, en términos sociales, y mejorar su gestión. Pero insistimos, sin cuestionar la lógica del ajuste. Diríamos que mientras que el objetivo principal explícito ha cambiado, pasando del ajuste estructural a la lucha contra la pobreza, los objetivos específicos son los mismos (privatización, desregulación y apertura).

Paralelamente a los cambios doctrinales y operacionales reseñados, se han puesto en marcha potentes mecanismos de creación de consenso. Mediante la cooptación de discursos socialmente más sensibles como el del PNUD, el fomento de la identificación de los gobiernos con sus políticas, el despliegue de dinámicas participativas a muchos niveles, y la suavización de la condicionalidad, el abanico de posibles adhesiones se ha ampliado. Así, la tercera conclusión relevante que se desprende del análisis, es que las instituciones de Bretton Woods, especialmente el BM, han dedicado grandes esfuerzos a la creación de mecanismos de cooptación, con la intención de domeñar disensos en la aceptación del ajuste estructural.

La lógica del ajuste estructural permanece, y el cambio sustantivo se detecta en una mayor atención a los efectos negativos que desde el punto de vista social puede generar, y sobre todo en la puesta en marcha de sofisticados mecanismos de cooptación. En suma, la aplicación del ajuste estructural pervive en sus términos esenciales, y se intenta minimizar la oposición que pueda generar incluyendo la lucha contra la pobreza y la identificación entre los objetivos de las políticas. En la medida en que el ajuste estructural ha generado pobreza en África, como hemos visto en el capítulo primero, si en el núcleo de objetivos de política conviven la reducción de la pobreza y el ajuste, es cuando surgen las contradicciones.

ANEXO: LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (OBJETIVOS, METAS E INDICADORES)

1. ERRADICAR LA POBREZA EXTREMA Y EL HAMBRE

META 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015 el % de personas con ingresos inferiores a 1\$ diario.

Indicadores:

1. Población que vive con menos de 1 \$ (PPA) al día.
2. Coeficiente de la brecha de pobreza (incidencia por profundidad de la pobreza).
3. Participación del quintil más pobre en el consumo del país.

META 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y el 2015 el % de personas que padecen hambre.

Indicadores:

4. Niños menores de 5 años con peso insuficiente para su edad
5. Proporción de la población que consume menos del nivel energético mínimo en alimentos

2. LOGRAR LA EDUCACIÓN PRIMARIA UNIVERSAL

META 3: Velar por que, en el 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria.

Indicadores:

6. Tasa de matriculación neta en primaria.
7. Proporción de estudiantes que ingresan al primer año que llegan al quinto año.
8. Tasa de alfabetización entre los 15 y los 24 años.

3. PROMOVER LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LA AUTONOMÍA DE LA MUJER

META 4: Eliminar las desigualdades de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente para el 2005, y en todos los niveles de educación antes de finales del 2015.

Indicadores:

9. Proporción de niñas con respecto a niños en enseñanza primaria, secundaria y terciaria.
10. Proporción de mujeres alfabetizadas entre 15 y 24 años con respecto a hombres.
11. Proporción de mujeres con empleos remunerados fuera del sector agrícola.
12. Proporción de escaños parlamentarios ocupados por mujeres.

4. REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL

META 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años.

Indicadores:

13. Tasa de mortalidad de niños menores de cinco años
14. Tasa de mortalidad infantil
15. Proporción de niños de un año vacunados contra el sarampión

5. MEJORAR LA SALUD MATERNA

META 6: Reducir, entre 1990 y el 2015, la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes.

Indicadores:

16. Tasa de mortalidad materna.
17. Proporción de partos atendidos por personal sanitario especializado.

6. COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES

META 7: Detener y comenzar a reducir, para el 2015, la propagación del VIH/SIDA

Indicadores:

18. Incidencia del VIH en las mujeres embarazadas entre 15 y 24 años.
19. Tasa de uso de preservativos respecto de la tasa de incidencia del uso de anticonceptivos.
 - a. Uso de preservativo en la última relación sexual de alto riesgo
 - b. Porcentaje de personas entre 15 y 24 años correctamente informados sobre el VIH/SIDA.
20. Relación de asistencia escolar de huérfanos respecto de la asistencia escolar de no huérfanos entre 10 años y 14 años.

META 8: Detener y comenzar a reducir, para el 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Indicadores:

21. Tasa de incidencia y de mortalidad asociada con el paludismo
22. Proporción de la población que vive en zonas con riesgo de paludismo que aplica medidas efectivas de prevención y tratamiento del paludismo.
23. Tasa de incidencia y de mortalidad asociada con la tuberculosis.
24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento de observación directa y corta duración (DOTS)

7. GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL

META 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales.

Indicadores:

25. Proporción de superficie cubierta por bosques
26. Relación entre superficie protegida para mantener la biodiversidad y superficie total.
27. Uso de energía (Kg. de equivalente en petróleo) por cada 1 \$ de PIB (PPA)
28. Emisiones de dióxido de carbono per cápita y consumo de clorofluorcarbonos que destruyen la capa de ozono (toneladas PAO).
29. Proporción de la población que usa combustibles sólidos.

META 10: Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable.

Indicadores:

30. Proporción de la población con acceso sostenible a una fuente de agua mejorada, urbana y rural.
31. Proporción de población con acceso a saneamiento mejorado, urbano y rural.

META 11: Mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.

Indicadores:

32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura.

8. FOMENTAR UNA ASOCIACIÓN MUNDIAL PARA EL DESARROLLO

META 12: Desarrollar aún más un sistema financiero y de comercio abierto, regulado, previsible y no discriminatorio (incluye el compromiso de lograr una buena gobernabilidad y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional).

META 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, lo que incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial así como la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que se hayan comprometido a reducir la pobreza.

META 14: atender a las necesidades especiales de los países sin litoral y de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo mediante el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y las disposiciones de la XXII Asamblea General.

META 15: *Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo aplicando medidas nacionales e internacionales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.*

Indicadores (Metas 12-15):

ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

33. AOD neta, total y hacia los países menos desarrollados, como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) de los donantes de OCDE/CAD
34. Proporción de AOD, bilateral total y asignada a sectores, de los donantes de OCDE/CAD, que se destina a servicios sociales básicos (educación básica, atención de salud primaria, nutrición, agua segura y saneamiento).
35. Proporción de AOD bilateral no condicionada de los donantes OCDE/CAD.
36. AOD recibida por países sin litoral como proporción del INB.
37. AOD recibida por pequeños estados insulares en desarrollo como proporción del INB.

ACCESO A LOS MERCADOS

38. Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por valor y sin incluir armamento) proveniente de países en desarrollo y de países menos adelantados, que ingresan libres de aranceles.
39. Promedio de aranceles fijados por los países desarrollados a productos agrícolas, textiles y vestuario proveniente de países en desarrollo.
40. Estimación del apoyo al sector agrícola en los países de la OCDE como porcentaje del PIB.
41. Proporción de AOD proporcionada para ayudar a formar capacidades comerciales.

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA

42. Cantidad total de países que ha alcanzado el punto de decisión PPME y cantidad que ha alcanzado el punto de culminación PPME (acumulativo).
43. Alivio de la deuda comprometido en virtud de la Iniciativa a favor de los PPME.
44. Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios.

META 16: *En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.*

Indicadores:

45. Tasa de desempleo de jóvenes entre 15 y 24 años, hombres y mujeres y total.

META 17: *En cooperación con los laboratorios farmacéuticos, proporcionar acceso a los medicamentos de primera necesidad y a precios asequibles, en los países en desarrollo.*

Indicadores:

46. Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos de primera necesidad a precios asequibles.

META 18: *En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular las tecnologías de la información y de las comunicaciones.*

Indicadores:

47. Abonados a líneas telefónicas y móviles por cada 100 habitantes.
48. a. Computadoras personales en uso por cada 100 habitantes
b. Usuarios de Internet por cada 100 habitantes.

Fuente: Naciones Unidas (<http://www.un.org/millenniumgoals>)

BIBLIOGRAFÍA

1. Abrahamsen, Rita (2000): *Disciplining Democracy. Development Discourse and Good Governance in Africa*. Zed Books, London.
2. Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson (2001), The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation, *American Economic Review*, vol. 91, nº5, December, pp. 1369-1401.
3. Adedeji, A. (2002): *From the Lagos Plan of Action to the NEPAD: wither Africa?*, African Forum for Envisioning Africa, 26-29 April, Kenya.
4. AFD (2002): *Analyses et perspectives macroéconomiques du Tchad*. Agence Française de Développement, Paris.
5. Alonso, R., Judge, L. y Klugman, J. (2006): “PRSPs and Budgets: A Synthesis of Five Case Studies”, in Koeberle, S. et alt (ed.) *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*. World Bank, Washington.
6. Amin, Samir (1973): *Le Développement inégal: essai sur les formations sociales du capitalisme périphérique*. Les éditions de Minuit, Paris.
7. Amin, Samir (1994): *El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo. Un análisis político*. IEPALA, Madrid.
8. Amnesty International (2005): *Contracting out of human rights : the Chad –Cameroon pipeline project*. Amnesty International, London.
9. Amsden, A. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York.
10. Andreff, W. (1999): « Peut-on empêcher la surenchère des politiques d'attractivité à l'égard des multinationales? » en Bouet, A. y Le Cacheux, J. (eds.): *Globalisation et politiques économiques. Les marges de manoeuvre*. Economica, Paris.

11. Arrighi, G. (2002): "The African Crisis. World Systemic and Regional Aspects", *New Left Review*, may-june.
12. Arrizabalo, Xabier (1997): La economía mundial actual: crisis y ajuste. En Arrizabalo, Xabier (ed.) *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM*. Síntesis, Madrid.
13. Auty, Richard M. (1993): *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Routledge, London.
14. Azevedo, Mario (1998): *Roots of Violence: A History of War in Chad*. Routledge, London.
15. Azevedo, Mario y Nnandozie, Emmanuel (1998): *Chad: a Nation in Search of its Future*, Boulder, Westview.
16. Bacaria, J. (2008): «Public Choice y las reglas de decisión en el Banco Central Europeo», en Sáez Lozano, J.L. (ed.) *La gestión estratégica del siglo XXI. Economía Política y Sociedad*, pp. 147-177. Thomson Civitas, Madrid.
17. Balassa, Bela (1964): *Teoría de la integración económica*, Editorial UTHEA, México.
18. Banco Mundial (2001). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Banco Mundial, Washington.
19. Banco Mundial (2002). "Libro de Consulta". <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm>
20. Bangoura, Mohamed Téliemadi (2005): *Violence politique et conflits en Afrique: le cas du Tchad*. L'Harmattan, Paris.
21. Banque de France (2005): *Rapport Zone Franc*. Banque de France, Paris.
22. Barratt-Brown, M. (1994). La marginación de África. En Berzosa, C. (coord.), *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. Icaria-FUHEM, Barcelona.
23. Bayart J.F. (1989): *L'État en Afrique*. Arthème Fayard, París.
24. Bayart, J.F. (2000): Africa in the World: A History of Extraversion, *African Affairs*, 99, 217-267.
25. Baran, Paul (1959): *La economía política del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica, México.
26. Robert Bates (1981), *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. University of California Press, Berkeley.
27. Beck, U. (1998): *Democracy without enemies*. Blackwell, Oxford.
28. Ben Hammouda, Hakim (ed.) (2002): *Les économies de l'Afrique Centrale*, Commission Économique pour l'Afrique et Centre de Développement Sous-Régional pour l'Afrique Centrale. Maisonneuve et Larose, Paris.
29. Ben Hammouda, Hakim (1999): *L'économie politique du post-ajustement*. Karthala, Paris.

30. Ben Hammouda, Hakim (2005): *L'Afrique, l'OMC et le développement*. Maisonneuve et Larose, Paris.
31. Berzosa, Carlos (1994): La crisis permanente en los países desarrollados: 1973-1993. En Berzosa, Carlos. (coord.), *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. Icaria-FUHEM, Barcelona.
32. Bhagwati, Jagdish (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.
33. Booth, D., Christiansen, K. y de Renzio, P. (2006): Reconciling Alignment and Performance in Budget Support Programs: What Next?, in *Budget Support as More Effective Aid?* World Bank, Washington.
34. Brown, David (2003): *Participation in poverty reduction strategies: democracy strengthened or democracy undermined?* comunicación presentada en la conferencia "Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development", University of Manchester, 27-28 de febrero.
35. Brown, D. (2003): *Participation in poverty reduction strategies: democracy strengthened or democracy undermined?* Comunicación presentada en conferencia "Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development", University of Manchester, 27-28 de febrero.
36. Bukharin, Nikolai (1969 [1917]): *La economía mundial y el imperialismo*. Ruedo Ibérico, París.
37. Burnside, C y Dollar, D. (1997): *Aid policies and growth*. Policy Research Working Paper, nº 1777. World Bank, Washington.
38. Bustelo, P. (1999): *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Síntesis, Madrid.
39. CAD (2001): *Coopération pour le développement. Rapport 2000*. Comité d'Aide au Développement, OCDE, Paris.
40. Camack, P., Pool, D. y Tordoff, W. (1993): *Third World Politics. A Comparative Introduction*. The Macmillan Press, London.
41. Cammack, P. (2003). *What the World Bank Means by Poverty Reduction*. Comunicación presentada en la conferencia internacional "Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy", IDPM, University of Manchester, 7-9 de abril.
42. Carrera, M. y De Diego, D. (2006): "Deuda y desarrollo", en Olivie, I, y Sorroza, A. (coord.) *Más allá de la ayuda: coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Ariel y Real Instituto Elcano, Madrid.
43. Chabal, P. y Daloz, J-C. (2001): *África camina*. Bellaterra, Barcelona.

44. Cheru, Fantu (1999): *Effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights*. Economic and Social Council, United Nations, New York.
45. Cheru, Fantu (2002): *African Renaissance. Roadmaps to the Challenge of Globalization*. Zed Books, Londres.
46. Cling, J.P., Razafindrakoto, M. Roubaud, F. (2002): Élaboration, mise en oeuvre et contenu des DSRP: portée et limites. En Cling, J-P ; Razafindrakoto, M. y Roubaud, F. *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Dial y Economica, Paris.
47. Cling, J-P. (2002) : Une analyse critique du discours de la Banque Mondiale sur la lutte contre la pauvreté. En Cling, J-P ; Razafindrakoto, M. y Roubaud, F. *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Dial y Economica, Paris.
48. Cling, J-P. de Vreyer, P. Razafindrakoto, M. Roubaud, F. (2003): *La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté : le rôle des inégalités*. Document de Travail DT/2003/04. Dial, Paris.
49. Cohen, D. (1996): *The Sustainability of African Debt*, The World Bank, Policy Research Working Paper, WPS 1621.
50. Collier, Paul (2006): "Is Aid Oil? An Analysis of Whether African Can Absorb More Aid", *World Development*, Vol. 34, No 9, pp. 1482-1497.
51. Cornia, Giovanni Andrea (2001): Social Funds in Stabilization and Adjustment Programmes: A Critique. *Development and Change*, vol. 32, n° 1.
52. Cornia, G. A. Jolly, R. Stewart, F. (comp.) (1987). *Ajuste con rostro humano*. Siglo XXI, Madrid.
53. DAC (2006): *Development Co-operation Report*. Volume 8, No. 1. OECD/DAC, Paris.
54. D'Almeida-Topor, Hélène (1999): *L'Afrique au XXe siècle*. Armand Colin, Paris.
55. D'Appolonia (2007): *Report of the External Compliance Monitoring Group. Third site visit. Post-project completion*. D'Appolonia S.p.A., Genoa.
56. Davidson Basil (1984): *The story of Africa*. Mitchell Beazley, Londres.
57. De Maio, L. Stewart, F. Van der Hoeven R. (1999). Computable General Equilibrium Models, Adjustment and the Poor in Africa, *World Development*, Vol. 27, No. 3, pp. 453-470.
58. De Melo, J. & Panagriya, A. (1993): *New dimensions in regional integration*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge University Press.
59. Dieng, A. A. (2001): "Renaissance africaine, panafricanisme et unité africaine", *Alternatives Sud*, vol. VIII, n° 3.
60. Dieterich Johannes (2004): "The Gulf of Guinea and the Global Oil Market: Supply and Demand". En: R. Traub-Merz y D. Yates (Eds.), *Oil Policy in the Gulf of Guinea*. Friederich-Ebert-Stiftung, Bonn y Berlin.
61. Diouf, M. (2002): « L'Afrique dans le dialogue Nord-Sud », *Alternatives Sud*, vol. VIII, n°3.

62. Djarma, Al-Hadj Garondé (2003): *Témoignage d'un militant du FROLINAT*. L'Harmattan, Paris.
63. Djondang, Enoch (2006): *Les droits de l'homme: un pari difficile pour la renaissance du Tchad et de l'Afrique*. L'Harmattan, Paris.
64. Doe, Lubin (2006): *Reforming External Tariffs in Central and Western African Countries*, IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington.
65. Dollar, David y Kraay, Art (2001): *Trade, growth and poverty*. Development Research Group. World Bank. www.worldbank.org/research/growth/pdfiles/Trade5.pdf
66. Dollar, David (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.
67. Dollar, David y Kraay, Art (2000): *Growth is Good for the Poor*. World Bank, Washington.
68. Driscoll, R. y Evans, A. (2005): "Second-Generation Poverty Reduction Strategies: New Opportunities and Emerging Issues", *Development Policy Review*, núm. 23 (1), pp. 5-25.
69. Dubois, Alfonso y Yoldi, Pilar (2001): *La financiación del desarrollo. Flujos privados y AOD*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
70. Easterly, William (2001): *The elusive quest for growth: Economist's adventures and misadventures in the tropics*. Cambridge University Press, Cambridge.
71. Easterly, William (2006): *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin Books, New York.
72. Eddez, H. (1997): Endettement extérieur et investissement. Étude de la thèse de surendettement à l'aide d'un modèle à erreurs composées. *Variantes, Revue de l'Association marocaine des Ingénieurs Statisticiens*, n°2, septembre, Rabat, pp. 29-50.
73. Edwards, S. (1998): "Openness, productivity and growth: What we do really know?" *The Economic Journal*, 108, March, Royal Economic Society, Oxford.
74. European Commission (2006): "European Commission Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality", in *Budget Support as More Effective Aid?* World Bank, Washington.
75. Elson, D. y Cagatay, N. (2000). The Social Content of Macroeconomic Policies. *World Development*, vol. 28, n°7, pp. 1347-1364.
76. Eriksson, Hans y Hagströmer, Björn (2005): *Chad: towards democratisation or petro-dictatorship*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
77. Feldstein, Martin (2002): *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies: Overview of Prevention and Management*. NBER Working Paper n° 8837.

78. FMI (1993). *Perspectivas de la economía mundial*. FMI, Washington.
79. FMI (2001). *Boletín del FMI*, vol. 30, nº 7, 9 de abril. FMI, Washington.
80. 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.
81. Founou-Tchuigoua, B. (2001): “La dimension panafricaniste du défi à la mondialisation néolibérale”, *Alternatives Sud*, vol. VIII, nº 3.
82. Freeman, R. y Lindauer, D. (1999) Why Not Africa? *NBER Working Paper* nº 6942.
83. Gakunu, P. (2000): *ACP-EU Trade Relations in the 21st Century*, SARIPS Conference: Emerging Trade Relations in the 21st Century, Harare.
84. Gary, Ian y Karl, Terry L. (2003): *Bottom of the Barrel. Africa's Oil Boom and the Poor*. Catholic Relief Services, Washington.
85. Gary, Ian y Reisch, Nikki (2004): *Le pétrole tchadien: miracle ou mirage*. Catholic Relief Services y Bank Information Center, Washington.
86. Ghosh, B. N. (2001): *Dependency Theory Revisited*. Ashgate, Aldershot.
87. Gibb, R. (2000): “Post-Lomé, the European Union and the South”, *Third World Quarterly*, Vol.21, No3.
88. Gibbon, P. (1992): “The World Bank and African Poverty, 1973-91”. *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 30, No2, pp. 193-220.
89. GIC (2007): *Rapport de mission 12 au Tchad et au Cameroun du 30 avril au 24 mai 2007*. Groupe International Consultatif, Montréal.
90. Gill, Louis (1996) : *Fondements et limites du capitalisme*. Boréal, Québec.
91. Ginsburg, T. y Ulen, T. (2007): “Odious Debt, Odious Credit, Economic Development, and Democratization”. *University of Illinois Law and Economic Research Paper No. LE07-014*.
92. Gomes, R. y Lawson, M. (2005): “Pro-Poor Macroeconomic Policies Require Poverty and Social Impact Analysis”. *Development Policy Review*, 23 (3): 369-384.
93. Goodison, P. (2000): “SADC and the Future of the Lomé Trade Arrangements”, en: *SADC-EU Trade Relations*, Hartzenberg, T. Sapes Books, Harare.
94. Gottschalk, R. (2005): “The Macro Content of PRSPs: Assessing the Need for a More Flexible Macroeconomic Policy Framework”, *Development Policy Review*, núm. 23 (4), pp. 419-442.
95. Green, R. (1989). The Broken Pot: The Social Fabric, Economic Disaster and Adjustment in Africa, in Onimode, B. *The IMF, The World Bank and The African Debt. The Social and Political Impact*. Zed Books, London.

96. Griffin, Keith (2001): "Desarrollo humano: origen, evolución e impacto", en: Ibarra, P. y Unceta, K., *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Icaria, Barcelona.
97. Gunter, B. (2002). What's Wrong with the HIPC Initiative and What's Next?, *Development Policy Review*, vol. 20, nº 1.
98. Harrison, G. (2004): *The World Bank and Africa. The construction of governance states*. Routledge, Londres.
99. Hartzenberg, T. (2000): "Ministerial Conferences and new issues in the WTO", en Hartzenberg, T: *SADC-EU trade relations*. Sapes Books, Harare.
100. Helleiner, Gerald (1992): "The IMF, The World Bank and Africa's Adjustment and External Debt Problems: An Unofficial View". *World Development*, Vol. 20, No.6, pp. 779-792.
101. Heo, Y. (2001): Development strategy in Korea reexamined: an interventionist perspective. *The Social Science Journal*, Vol. 38, Issue 2, Summer 2001, pp. 217-231.
102. Hilferding, Rudolf (1963 [1910]): *El capital financiero*. Tecnos, Madrid.
103. Hirschman, Albert (1958): *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press.
104. Hobsbawm E.J. (1990). *La era del imperio (1875-1914)*. Barcelona: Labor.
105. Hoekman, B.; Michalopoulos, C.; Schiff, M.; Tarr, D. (2002): "Chapter 13. Trade Policy", en *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. World Bank and International Monetary Fund. Disponible en <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>
106. Hopkins, R., Powell, A., Roy, A., y Gilbert, C. L. (2000). The World Bank, conditionality and thw comprehensive development framework. In C. L. Gilbert, y D. Vines (eds.), *The World Bank: structure and policies* (pp. 282-298). Cambridge University Press, Cambridge.
107. Hormeku, T. (2000): "New agreement threatens regional integration", en: New ACP-EU Agreement. Africa still carries a burden, *African Agenda*, vol 3, No3, 2000.
108. Hove, K. (2001): "The EU-ACP Partnership: an ambitious co-operation agreement and a transition to a new trade regime", en: Amalric, F. y Stocchetti, M. (eds.), *The European Union Facing Global Responsibility*, Society for International Development, Roma.
109. Howse, Robert (2007): *The concept of Odious Debt in Public International Law*. Ginebra: UNCTAD.
110. Hugon, Pierre (2009): *Économie de l'Afrique*. La Découverte, Paris.
111. Huntington, Samuel (1991): *The third wave: democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
112. 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*, Vol.24, No1, London.

113. ICG (2006): *Tchad: vers le retour de la guerre?*, International Crisis Group, Bruxelles.
114. IDA (2007): *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows*. World Bank, Washington.
115. IMF (2003). *Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Issues and Options*. Policy Development and Review Department. IMF, Washington.
116. IMF (2004), *Evaluation of the IMF's Role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*. International Monetary Fund, Washington.
117. IMF (2005): *Central African Economic and Monetary Community-Recent Developments and Regional Policy Issues*. International Monetary Fund, Washington.
118. IMF (2006): *Central African Economic and Monetary Community: Selected Issues*. IMF Country Report No. 06/309. International Monetary Fund, Washington.
119. IMF (2006b): *CEMAC, Finance and Development*, December 2006, Volume 43, Núm. 4. International Monetary Fund, Washington.
120. IMF (2006c): *Chad. Selected Issues and Statistical Appendix*. International Monetary Fund, Washington.
121. IMF (2007a): *Chad: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Country Report No. 07/28. International Monetary Fund, Washington.
122. IMF (2007b): *An IEO Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*. International Monetary Fund, Washington.
123. IMF (2007c): *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*. International Monetary Fund, Washington.
124. IMF (2007d): *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation*. IDA y IMF, Washington.
125. IMF e IDA (2000): *Chad, Preliminary Document on the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries*. IMF e IDA, Washington.
126. IMF e IDA (2001): *Chad, Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*. IMF e IDA, Washington.
127. IMF e IDA (2002): *The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability*. IMF e IDA, Washington.
128. IMF e IDA (2004): *Debt Sustainability in Low-Income Countries. Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*. IMF e IDA, Washington.
129. IMF e IDA (2007): *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)—Status of Implementation*. IMF e IDA, Washington.

130. Inchauste, G. (2002): Poverty and Social Impact Analysis in PRGF-Supported Programs. *IMF Policy Discussion Paper PDP/02/11*. FMI, Washington.
131. Iniesta Ferran (1998): *Kuma Historia de África negra*. Bellaterra, Barcelona.
132. Jonah, K. (1989) The Social Impact of Ghana's Adjustment Programme, 1983-1986. En Onimode, Bade (ed.) *The IMF, the World Bank and the African Debt. The Social and Political Impact*. Zed Books, London.
133. Kabunda, Mbuyi (2001): *La integración regional en África: análisis político, jurídico y económico*, Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, nº40, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Málaga.
134. Kabunda, Mbuyi (2002a): "Integración regional en África: perspectivas para el siglo XXI", en: Kabunda, Mbuyi (coord.): *África subsahariana ante el nuevo milenio*. Pirámide, Madrid.
135. Kabunda, Mbuyi (2002b): *La Unión Africana y el NEPAD: ¿nuevos instrumentos del "renacimiento africano"?* Jornadas sobre el NEPAD y las nuevas perspectivas de desarrollo en África, Ministerio de Exteriores y Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria.
136. Kaldor, Mary; Karl, Terry L. y Said, Yahya (2007): *Oil Wars*. Pluto Press, London.
137. Kankwenda, M. (2001): "Mondialisation, défis économiques et régionalisation en Afrique", *Alternatives Sud*, vol. VIII, nº 3.
138. Kaplan, Robert (1994): "The Coming Anarchy", *The Atlantic*, febrero.
139. Karl, Terry L. (1997): *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*. University of California Press, Berkeley.
140. Keet, Dot (1999): *Globalisation and regionalisation : contradictory tendencies? Counteractive tactics? or strategic possibilities?* FDG Occasional Paper nº 18. The Foundation for Global Dialogue, South Africa.
141. Keet, Dot (2002): *The New Partnership for Africa's Development (Nepad) and the African Union, Unity and Integration within Africa into the Global Economy?* AIDC, October, Alternative Information and Development Centre, Cape Town.
142. Keet, Dot (2007): *Economic Partnership Agreements (EPAs): Responses to the EU Offensive against ACP Developmental Regions*. Transnational Institute, Amsterdam.
143. Killick, Tony (1996): "Principals, Agents and the Limitations of BWI Conditionality". *The World Economy*, vol. 19, issue 2, pp. 211-229.
144. Killick, Tony (2004): Politics, Evidence and the New Aid Agenda. *Development Policy Review*, 22 (1): 5-29.
145. Kitikiti, N. (2000): "The EU-South Africa FTA. Implications for the SADC", en Hartzenberg, T. (ed.) *SADC-EU trade relations*. Sapes Books, Harare.

146. Klasen, S. (2003): *In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth?* Ibero-América Institut für Wirtschaftsforschung, Georg-August-Universität Göttingen. Diskussionsbeiträge, nº 96.
147. Koeberle, S. y Stavreski, Z. “Budget Support: Concept and Issues”, in *Budget Support as More Effective Aid?* World Bank, Washington.
148. Krugman, Paul (1988): “Financing vs. Forgiving a Debt Overhang”. *Journal of Development Economics*, vol. 29, pp. 253-268.
149. Krugman, P. (1995): “Dutch Tulips and Emerging Markets”, *Foreign Affairs*, 74 (4), pp. 28-44.
150. Lefrançois, F. (2003). *Leading a horse to water: Is there a role for the IMF in poverty reduction?* Bretton Woods Project, Washington.
151. Lenin, Vladimir Ilich (1974 [1917]): *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Fundamentos, Madrid.
152. Lichtenstejn, S. y Baer, M. (1986): *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: estrategias y políticas del poder financiero*. Nueva Sociedad y Centro de Estudios Transnacionales, Buenos Aires.
153. Lipsey, R.G. (1957): “The theory of customs unions. Trade diversion and welfare”, *Economica*, vol.24.
154. Luxemburg, Rosa (1978 [1913]): *La acumulación del capital*. Grijalbo, Barcelona.
155. Macartan, Humphreys; Sachs, Jeffrey D. y Stiglitz, Joseph E. (eds.) (2007): *Escaping the Resource Curse*. Columbia University Press, New York.
156. Marín, Ainhoa (2005): *El futuro de las relaciones entre la Unión Europea y África Subsahariana: Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica*, Documento de Trabajo 6/2005. Real Instituto Elcano, Madrid.
157. Marín, Ainhoa (2006): “La agenda comercial de la Unión Europea con África Subsahariana”, *Pueblos*, nº24.
158. Martijn, Jan Kees y Tsangarides, Charlabos G. (2007): *Trade Reform in the CEMAC: Development and Opportunities*, IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington.
159. Martínez Peinado J. y Vidal Villa J.M. (coords.) (2001). *Economía Mundial*, 2ª ed. Mc-Graw-Hill, Barcelona.
160. Matambalya, F. (1998): *Future Perspectives of EU-ACP Relationship. The Case of the Southern African ACP-States*, Working Papers on EU Development Policy, No7.
161. McCarthy, C. (2000): *Prerequisites for effective regional trade*, SARIPS Conference on Emerging Trade Relations in the 21st Century, Harare.

162. McQueen, M. (1998) "ACP-EU trade cooperation after 2000. An assessment of reciprocal trade preferences", *The Journal of Modern African Studies*, 36, 4, Cambridge University Press.
163. Meade, J. (1955): *The theory of customs unions*. North Holland, Amsterdam.
164. Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération (2005): *Rapport de suivi/évaluation de la SNRP 2005*. Gouvernement du Tchad, Ndjamena.
165. Ministère du Plan, Développement et Coopération (2003): *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté*. Gouvernement du Tchad, Ndjamena.
166. 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.
167. Mosley, Paul (2001): "Attacking Poverty and the Post-Washington Consensus". *Journal of International Development*, n°13, pp. 307-313.
168. Mosley, Paul y Weeks, John (1993). "Has Recovery Begun? "Africa's Adjustment in the 1980's" Revisited". *World Development*, vol. 21, No. 10, pp. 1583-1606.
169. Mosley, Paul; Subasat, Turan; Weeks, John (1995). "Assessing Adjustment in Africa". *World Development*, Vol. 23, No. 9, pp. 1459-1473.
170. Mosley, Paul y Weeks, John (1994). "Adjustment in Africa". *Development Policy Review*, Vol. 12.
171. Nabudere, D.W. (2002): *NEPAD: historical background and its prospects*, African Forum for Envisioning Africa, 26-29 April, Kenya.
172. Naim, Moises (1999): "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?", Working Draft of a Paper Prepared for the *IMF Conference on Second Generation Reforms*, Washington, D.C.
173. Naudet, J-D. (2002) : « Réduire la dette ou réformer l'aide ? », en Cling, J-P ; Razafindrakoto, M. y Roubaud, F. *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Dial y Economica, Paris.
174. Ndikumana, L. y Boyce, J. (2003): "Public Debts and Private Assets: Explaining Capital Flight from Sub-Saharan African Countries". *World Development* vol. 31, n° 1, pp. 107-130.
175. Ndikumana, L. y Boyce, J. (2008): "New Estimates of Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Linkages with External Borrowing and Policy Options", *Working Paper Series, núm. 166, Political Economy Research Institute*, University of Massachusetts Amherst.
176. Nehru, V. y Thomas, M. (2008): *The Concept of Odious Debt: Some Considerations*. Policy Research Working Papers, n° 4676. Washington, World Bank.

177. Nolutshungu, Sam (1996): *Limits of anarchy: intervention and state formation in Chad*. University Press of Virginia, Charlottesville.
178. Norro, Michel (1998): *Économies africaines*. Economica, Paris.
179. OAU (1980): *Lagos Plan of Action*. Disponible en <http://www.uneca.org/adfiii/riefforts/ref/other2.htm>
180. Obi, Cyril (2005): "Oil, US Global Security and the Challenge of Development in West Africa", *CODESRIA Bulletin*. No 3.
181. Ocampo, J. A. y M. A. Parra (2003): "Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX" *Revista de la CEPAL* N° 79 pp. 7-35.
182. Odedokun, M. (2007): *Debt Sustainability, Non-Concessional Borrowing and The World Bank's Anti-Free Riding Policy*, Economic Affairs Division, Commonwealth Secretariat, London.
183. OECD (2006a): *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the results*. OECD, Paris.
184. OECD (2006b): *Harmonising donor Practices for Effective Aid Delivery*, OECD, Paris.
185. Ojo, O. Oshiyoka, T. (1995): "Determinants of Long-Term Growth: Some African Results". *Journal of African Economies*, vol.4, n°2, pp. 163-191.
186. Olukoshi, A. (2002): *Governing the African political space for sustainable development: a reflection on NEPAD*, African Forum for Envisioning Africa, 26-29 April, Kenya.
187. Onimode, Bade (1989): "IMF and World Bank Programmes in Africa", en Onimode, Bade (ed.) *The IMF, the World Bank and the African Debt. The Economic Impact*. Zed Books, London.
188. Ostergaard, T. (1993): "Classical models of regional integration. What relevance for Southern Africa?" en Odén, B. (ed.) *Southern Africa after apartheid*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.
189. Owusu, F. (2003): "Pragmatism and the Gradual Shift from Dependency to Neoliberalism: The World Bank, African Leaders and Development Policy in Africa". *World Development*, Vol 31. No 10, pp. 1655-1672.
190. Oxfam (2003). *The IMF and the Millennium Goals. Failing to Deliver for Low Income Countries*. Oxfam Briefing Paper n° 51. Oxfam, Oxford.
191. Oxfam (2004): *From "Donorship" to Ownership? Moving towards PRSP Round Two*, Oxfam Briefing Paper n° 51. Oxfam, Oxford.
192. Oya, Carlos (2006): "Privatizaciones en el África subsahariana", en *Claves de la Economía Mundial 2006*, ICEI-ICEX, Madrid.

193. Oya, Carlos (2004). *El modelo del Banco Mundial para África: ¿hacia un consenso internacional?* Ponencia presentada en el Congreso de Estudios Africanos del Mundo Ibérico. 12-15 de enero de 2004. Barcelona
194. Oya, Carlos y Santamaría, Antonio (1997): “El África subsahariana y las políticas de ajuste”, en Arrizabalo, Xabier (ed.) *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM*. Síntesis, Madrid.
195. Oya, Carlos (2006): “*The Political Economy of Development Aid as Main Source of Foreign Finance for Poor African Countries: Loss of Policy Space and Possible Alternatives from East Asia*”. Paper presented at the Second Conference of International Forum on Comparative Political Economy of Globalization, 1-3 september, Renmin, China.
196. Oya, Carlos (2007): “Pobreza y empleo en África subsahariana: mitos y realidades”, en Oya, Carlos y Santamaría, Antonio (eds.), *Economía política del desarrollo en África*. Akal, Madrid.
197. Paris High Level Forum on Aid Effectiveness (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.
198. Pastor, M. y Wise, R. (1999): “The Politics of Second Generation Reform”, *Journal of Democracy*, 10, pp. 34-48.
199. Page, Sheila y Hewitt, Adrian (2002): “The New European Trade Preferences: Does “Everything But Arms” (EBA) Help the Poor?”, *Development Policy Review*, 20(1): 91-102.
200. Pattillo, C., Poirson, H., Ricci, L. (2004): “*What are the Channels Through Which External Debt Affects Growth?*”, WP/04/15, IMF Working Paper.
201. Peñas, Francisco Javier (2000): “Diplomacia humanitaria, protectorados y política de cañoneras: África subsahariana, estatalidad, soberanía y tutela internacional”, en Peñas, Francisco Javier (ed.) *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*. La Catarata, Madrid.
202. Petry, Martin y Bambé, Naygotimti (2005): *Le pétrole du Tchad. Rêve ou cauchemar pour les populations*. Karthala, Paris.
203. PNUD (1996): “El crecimiento como un medio para lograr el desarrollo humano”, en *Informe sobre desarrollo humano 1996*. PNUD, Nueva York.
204. PNUD (2005): “Ayuda para el siglo XXI”, en *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*. PNUD, Nueva York.
205. Prebisch, Raúl (1950): “Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo”, *Estudio Económico de América Latina 1949*, CEPAL, Santiago de Chile.
206. Prebisch, Raúl (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
207. Puerto Sanz, Luis Miguel (coord.) (2008): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*. La Catarata, Madrid.

208. 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.
209. Raffer, Kunibert (2003): “Deuda externa y procedimiento de arbitraje internacional”, en Alonso, José Antonio y FitzGerald, Valpy: *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. La Catarata, Madrid.
210. Raffinot, M. (1999) : « La crise de la dette des pays à faible revenu et l’initiative de réduction de la dette multilatérale », en Moisseron, J-Y. Raffinot, M. (dirs.) : *Dette et pauvreté. Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu*. Economica y DIAL, Paris.
211. Randriamaro, Z. (2002): *The NEPAD, gender and poverty trap*, CODESRIA/TWN International Conference on Africa and the Development Challenge of the 21st Century, Accra (Ghana).
212. Reinhart, C., Rogoff, K., Savastano, M. (2003): *Debt Intolerance*, Working Paper 9908, NBER Working Paper Series.
213. Riddell, R. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, Oxford.
214. Robb, C. (2003). *Poverty and Social Impact Analysis. Linking Macroeconomic Policies to Poverty Outcomes: Summary of Early Experiences*. IMF, Washington.
215. Robson, P. (1987): *The economics of international integration*. Unwin Hyman Ltd., London.
216. Rodriguez, F y Rodrik, D. (1999): *Trade policy and economic growth: A skeptic’s guide to the cross-national evidence*, Working Paper 7081, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
217. Rodríguez, O. (1980): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Siglo XXI, México.
218. Rodrik, Dani (1999): *The new global economy and developing countries. Making openness work*, ODC Policy Essay No. 24.
219. Rodrik, Dani (2000): “How far will international economic integration go?”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.14, No.1, Winter.
220. Rodrik, Dani (2001): Trading in Illusions. *Foreign Policy*. March-April.
221. Rodrik, Dani (2001a): *The developing countries’ hazardous obsession with global integration*, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/obsession.PDF>
222. Rodrik, Dani (2001b): *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered*. UNDP, New York.
223. Rodrik, Dani (2006): “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform”. *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV (December 2006), pp. 973-987.

224. Rogerson, Andrew (2005): “*Aid Harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda*”, *Development Policy Review*, 23 (5): 531-552.
225. Rougier, T. (1994) : *Étude de la croissance du PIB par habitant en Afrique sur longue période*, Rapport du DESS Statistique et Économétrie. Université Paul Sabatier, Toulouse III.
226. Round, Jeffery I. (2007): *Globalization, Growth, Inequality and Poverty in Africa. A Macroeconomic Perspective*. Research Paper No. 2007/55. UNU-WIDER.
227. Rothstein, Robert L. (1979): *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order Princeton*. University Press, Princeton:
228. Saab, Samer y Vacher, Jérôme (2007): *Banking Sector Integration and Competition in CEMAC*, IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington.
229. Saasa, O. (1991): “Economic co-operation and integration among developing countries: an overview”, en: Saasa, O. (eds.), *Joining the future. Economic integration and co-operation in Africa*. African Centre for Technology Studies, Nairobi.
230. Sachs, J. D. (1989). The Debt Overhang of Developing Countries. In J. B. Macedo y R. Findlay (eds.) *Debt, Growth and Stabilization: Essay in Memory of Carlos F. Díaz Alejandro*. Basil Blackwell: Oxford.
231. Sachs, Jeffrey D. (2005): *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. Penguin Books, London.
232. Sachs, Jeffrey D. y Warner, Andrew M. (1995): *Natural resource abundance and economic growth*. NBER Working Paper 5398.
233. Sack, Alexander (1929): *Les effets de transformations des États sur leur dettes publiques et autres obligations financières*. Paris, Recueil Sirey.
234. Sahn, D. Dorosh, P. Younger, S. (1997) *Structural Adjustment Reconsidered. Economic Policy and Poverty in Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.
235. Sala i Martín, Xavier (2000): *Apuntes de crecimiento económico*. 2ª ed. Antoni Bosch, Barcelona.
236. Sanahuja, José Antonio (2001): *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Intermón-Oxfam, Barcelona.
237. Santamaría, Antonio (2000): “África en las relaciones económicas internacionales”, en Peñas, Francisco Javier (ed.) *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*. Catarata, Madrid.
238. Sen, Amartya (1990): “Development as capacity expansion”, en: Griffin, K. y Knight, J. *Human development and the international development strategy for the 1990s*, MacMillan, London.

239. 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.
240. Shaxson, Nicholas (2007): *Poisoned Wells: the Dirty Politics of African Oil*. Palgrave MacMillan, London.
241. Singer, Hans (1950): The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries, *American Economic Review* 40, 2, 473-485.
242. Spanger, H-J. y Wolff, J. (2003). *Poverty Reduction through Democratisation? PRSP: Challenges of a New Development Assistance Strategy*, PRIF Reports n° 66, Peace Research Institute, Frankfurt.
243. Stein, H. (1992): "Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and the IMF in Africa". *World Development*, vol. 20, n°1, pp. 83-95.
244. Stiglitz, Joseph (1998a): "More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus". *WIDER Annual Lectures*. Helsinki: World Institute for Development Economic Research, United Nations.
245. Stiglitz, Joseph (1998b): *Towards a New Paradigm of Development*, 9th Raúl Prebisch Lecture, UNCTAD, Geneva.
246. Streeten, Paul (1986): *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Tecnos, Madrid.
247. Tandon, Y. (2002): *Critical civil society perspectives on NEPAD*, SEATINI Bulletin, 5.4. February, Zimbabwe.
248. 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.
249. Toingar, Ésaie (2006): *A tennager in the Chad Civil War: a memoir of survival, 1982-1986*. Macfarland, New York.
250. UN (2002), *Report of the International Conference on Financing for Development*. United Nations, New York.
251. UNCTAD (1998). *African Development in a Comparative Perspective*. Naciones Unidas, Ginebra.
252. UNCTAD (2001). *Desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política*. Naciones Unidas, Ginebra.
253. UNCTAD (2002). *Economic Development in Africa. From Adjustment to Poverty Reduction: What's New?* Naciones Unidas, Ginebra.
254. UNCTAD (2003). *Economic Development in Africa. Trade Performance and Commodity Dependence*. Naciones Unidas, Ginebra.

255. UNCTAD (2006): *Doubling Aid: Making the “Big Push” work*. Naciones Unidas, Ginebra.
256. UNCTAD (2007): *Reclaiming Policy Space. Domestic Resource Mobilization and Developmental States*. Naciones Unidas, Ginebra.
257. UNCTAD (2008): *Economic Development in Africa. Export Performance Following Trade Liberalization: Some Patterns and Policy Perspectives*. Naciones Unidas, Ginebra.
258. UNESCO (2007): *Education Sector-Wide Approaches (SWAs). Background, Guide and Lessons*. UNESCO, Paris.
259. Vidal Villa José María (1980): *Teorías del imperialismo*, 2ª ed. Anagrama, Barcelona.
260. Viner, J. N. (1950): *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York.
261. Wade, R. (2003). *What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the Shrinking of “Development Space”*, Crisis States Programme, Working papers series nº1, London School of Economics and Political Science, London
262. Wiliamson, John (1999): “El que Washington vol dir quan es refereix a reformes de les polítiques econòmiques”, en Guitián, M. y Muñiz, J. (dirs.): *La cultura de l'estabilitat i el consens de Washington*, La Caixa, Barcelona. Publicat originalment el 1990 a *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Institute for International Economics, Washington 1990).
263. Winters, A. (2000): *Should concerns about the poor stop trade liberalization?* Paper presented at Annual World Bank Conference, June, Paris.
264. Winters, A. (2004): “Trade liberalization and economic growth”: an overview”, *The Economic Journal*, 114, February. Royal Economic Society, Oxford.
265. Wolfensohn, J. (1996). *People and Development: 1996 Annual Meeting Adress*, Washington. World Bank/IMF Annual Meetings. The World Bank, Washington, DC, 1 de octubre.
266. Wolfensohn, J. (1998). *The other crisis: 1998 annual meeting adress*. World Bank/IMF Annual Meetings. The World Bank, Washington, DC, 6 de octubre.
267. Williamson, John (1990): What Washington Means By Policy Reform, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, cap. 2, pg. 5-20. Institute for International Economics, Washington.
268. World Bank (1981): *Towards accelerated development in sub-Saharan Africa*. World Bank, Washington.
269. World Bank (1989): *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, World Bank, Washington.
270. World Bank (1990) *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*. Policy and Research Series, World Bank, Washington.

271. World Bank (1990). *World Development Report 1990: the Poverty*. World Bank, Washington.
272. World Bank (1993), "The Social Dimensions of Adjustment: A General Assessment", *Findings*, Africa Region, n° 8. World Bank, Washington.
273. World Bank (1994), *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*. Oxford University Press, New York.
274. World Bank (1999). *1999 annual review of development effectiveness*. World Bank, Washington.
275. World Bank (2000). *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. World Bank, Washington.
276. World Bank (2001). *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*. World Bank, Washington.
277. World Bank (2003): *Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Regional Integration Assistance Strategy for Central Africa*. World Bank, Washington.
278. World Bank (2005a): *Enabling Country Capacity to Achieve Results. CDF Progress Report*. World Bank, Washington.
279. World Bank (2005b): *The Poverty Reduction Strategy Initiative. Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF Support*. World Bank, Washington.
280. World Bank y UNDP (1989). *Africa's Adjustment in the 1980's*. World Bank, Washington.
281. World Bank y IMF (2005), *2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*. World Bank y International Monetary Fund, Washington.
282. Zedillo, Ernesto (2001), *Financing for Development. Report of the High-Level Panel*. United Nations, New York.
283. Zhuawu, C. (2000): Renegotiating the Lomé Convention, en Hartzenberg, T.: *SADC-EU trade relations*. Sapes Books, Harare.

