

África Subsahariana: un continente excluido

Perspectivas económicas para la región

Informe ante la reunión anual del Banco Africano de Desarrollo

Mayo 2001

ÍNDICE

1. Resumen ejecutivo.
 2. Introducción: una realidad dura para las personas.
 3. Evolución general y desarrollo humano.
 4. La deuda externa y la financiación internacional.
 5. Los programas de ajuste y los nuevos programas de crecimiento y reducción de la pobreza.
 6. Los flujos financieros.
 7. El comercio internacional.
 8. La ayuda al desarrollo hacia África Subsahariana.
 9. El Banco Africano de Desarrollo
-

Resumen ejecutivo.

Los próximos días 29, 30, 31 de Mayo tendrán lugar en Valencia la Asamblea General del Banco Africano de Desarrollo (BAfD). Este banco regional tiene menos peso en la región que sus equivalentes en Asia – el Banco Asiático de Desarrollo – o en América Latina – el Banco Interamericano de Desarrollo -. El continente africano está fuertemente marcado en lo económico por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo el BAfD desarrolla una notable actividad en la financiación de proyectos aunque más débil en el impulso a políticos y procesos de integración.

Ante la Asamblea del BAfD, INTERMÓN OXFAM pretende con este documento analizar la situación económica de África Subsahariana, las principales causas de la misma y apuntar una serie de propuestas que señalen un camino diferente par la marcha económica de la región.

La vida cotidiana es especialmente dura para las personas en África Subsahariana, una región que ha vivido una traumática colonización y un convulso proceso de independencia. En las últimas dos décadas, se encuentra en una situación de estancamiento económico y deterioro social que tan sólo a finales de los 90 ha comenzado a remitir. La formación de “estados fallidos” –fruto, entre otras causas, de la doctrina del ajuste estructural - y la inseguridad social y jurídica en que ello ha derivado, es un importante factor negativo. **Una esperanza de vida de 49 años, una renta per cápita de 312 dólares (excluida Sudáfrica) y un analfabetismo del 42% ofrecen una idea clara del alcance y la magnitud de la pobreza. Una pobreza desigual en su distribución de género, pues casi todos los indicadores sociales son peores para las mujeres.**

Es impensable que África Subsahariana pueda alcanzar las metas internacionales de desarrollo asumidas por la comunidad internacional (educación primaria universal, reducción a la mitad de la incidencia de la pobreza, y otras) si no cambian las políticas comerciales y financieras mundiales. Pero también **son imprescindibles cambios internos: democratización real, políticas de reparto de la riqueza y lucha contra la pobreza, participación social , reconocimiento del papel de la mujer en el desarrollo y buena gestión pública.**

La situación de África Subsahariana en el contexto de la globalización se caracteriza por una conexión muy poco ventajosa con el resto del mundo ya que actúa principalmente como proveedor de materias primas. Pero los beneficios potenciales del proceso globalizador, dejan por ahora al margen a la región, que vive una situación de **permanente vulnerabilidad externa debida a los shocks en los precios de las materias primas, a los vaivenes del comercio internacional, al pago de la deuda y a la reducción de la ayuda internacional.**

África Subsahariana es un continente sobreendeudado, en el que buena parte de sus países se ven obligados a destinar más recursos al pago de la deuda de los que destinan conjuntamente a la educación y la salud de sus pueblos. El servicio de los 231.000 millones de dólares de stock de deuda de los países africanos – 15.200 millones de

dólares al año- equivale al 5% de su PIB total y cercena las posibilidades de desarrollo de la región. La iniciativa para la reducción de la deuda de los países más pobres y endeudados (HIPC) se centra en la región, pero sus logros han sido demasiado lentos y escasos. Junto con la constatación del logro de unos términos ampliados de la misma (HIPC II), fruto de la presión social en el mundo entero, es preciso señalar que tampoco esta ampliación da respuesta a los problemas de la pobreza en la medida en que podría hacerlo, drenando todavía la deuda recursos indispensables para ese fin. **Debería impulsarse de forma inmediata el establecimiento de un límite a los pagos anuales de la deuda no superior al 10% de los ingresos públicos, y asumir a medio plazo la condonación de la deuda de la región si existen garantías de su reinversión en la lucha contra la pobreza.**

Los programas de ajuste estructural dictados por el Fondo Monetario Internacional tienen una presencia dominante en la región. El fracaso económico de las últimas décadas, y su agresividad con los aparatos estatales, cuya necesidad hoy admiten las mismas instituciones que en el pasado contribuyeron a su desprestigio y debilitamiento, deja un balance desolador de este período. **El ajuste ha mejorado las condiciones macroeconómicas en algunos países de la región, pero la población ha visto deteriorarse al mismo tiempo sus condiciones de vida.** La apertura externa acelerada ha hecho más vulnerable a la región y las inversiones externas, que tienen un papel importante a desempeñar por la escasez de capital africano, operan en condiciones tan ventajosas que dejan escasos rendimientos para los pueblos africanos. **El nuevo ajuste, los “programas de crecimiento y reducción de la pobreza”, plantea en teoría cambios positivos al situar la reducción de la pobreza como objetivo central y abrir la discusión sobre las políticas públicas a los propios gobiernos y a la sociedad civil, aunque el FMI y el BM se reservan la decisión de financiar o no finalmente esas políticas.**

Los flujos de recursos externos que recibe África Subsahariana son muy limitados en su monto –muy inferiores a los que recibe cualquier otra región, excepto en lo relativo a las donaciones de ayuda- y son dominantes aquellos que no requieren la confianza de los actores privados. La región precisa de esos recursos externos por su ínfima tasa real de ahorro, situada por el Banco Mundial en el 3% del PIB. **La región recibe una escasa aunque creciente inversión extranjera directa y en cartera, pero los créditos de actores públicos (estados e instituciones) y las donaciones de AOD son dominantes, pese al declinar de éstas últimas.**

En el campo del comercio, **el subcontinente sigue siendo muy dependiente de sus exportaciones de materias primas, que sufren un proceso de permanente caída de los precios**, lo que hace que las exportaciones de la región crezcan muy lentamente pese a sacrificar para ello sus recursos naturales no renovables. Sus importaciones, sin embargo, crecen a un ritmo cinco veces superior, haciendo más necesaria la obtención de divisas y profundizando en su desequilibrio financiero. La vulnerabilidad a los *shocks* de los precios de las materias primas es muy alta en la región, y el establecimiento de metas de reducción de la deuda en función de las exportaciones, como hacen el FMI y el BM, en la práctica hace imposible garantizar que un país que alcance la sostenibilidad no caiga de nuevo en el sobreendeudamiento al cabo de unos meses. **Es necesario eliminar las trabas a las exportaciones del subcontinente hacia el Norte, cooperar en su diversificación**

productiva, cortas las subvenciones a la exportación de excedentes de Europa y USA a África y desarrollar mecanismos que estabilicen el precio de las materias primas.

África Subsahariana recibe el 35% de la AOD mundial, un monto que cubre el 4,1% de su PIB, pero estas cifras son declinantes (en 1994 se alcanzó un máximo de 18.822 millones de dólares, cayendo hasta 13.559 en 1998). Muchos países de la región dependen en más del 10% de su PIB de esas ayudas, y la tendencia a la baja en las mismas introduce un factor adicional de incertidumbre sobre estos países. El creciente peso de la ayuda humanitaria hacia la región ha reducido la ayuda para el desarrollo de medio y largo plazo. **Es imprescindible un aumento de esos recursos, con garantías de su uso en la lucha contra la pobreza, y evitar que los recursos destinados a la condonación de la deuda detraigan dinero de otras partidas de la ayuda.**

El Banco Africano de Desarrollo es proveedor de crédito y donaciones a los países de toda África. Como institución internacional con 25 años de existencia, ha respaldado el proceso de ajuste y más recientemente persigue la integración regional, aunque sus recursos se dedican casi en su totalidad a la financiación de proyectos. Los mismos se han dirigido más intensamente a los países de la cuenca del Mediterráneo, pese a ser los subsaharinos los más pobres. En cuanto a los sectores de intervención, destacan las inversiones en infraestructuras económicas, siendo las inversiones sociales una partida menor, aunque con recursos crecientes en los últimos ejercicios. El BAfD es acreedor de un monto importante de la deuda de los países HIPC de la región, y su mala trayectoria financiera y de gestión está provocando recelos entre los donantes a la hora de aportar recursos al fondo HIPC para cubrir el *no pago* de esas deudas al banco. **El BAfD debe reconsiderar tanto los destinatarios de sus recursos –otorgando prioridad a África Subsahariana, por su nivel de pobreza- como sus sectores de intervención, al tiempo que debe mejorar su gestión y la utilización de los recursos de que dispone si pretende ser un instrumento útil en la lucha contra la pobreza en África Subsahariana.**

1. Introducción: una realidad dura para las personas.

El continente africano alberga a la que es hoy en día la región más empobrecida de la tierra: África Subsahariana. Enormemente rica en recursos naturales y con un alto potencial de desarrollo y de mejora para sus habitantes, África Subsahariana en su conjunto vive en el comienzo del siglo XXI un período de pobreza e incertidumbre en el que su futuro ha de escribirse necesariamente de otra forma. La región afronta un momento de transición, que debe permitir que la democracia formal en la que ha habido avances se aproxime a la democracia real, y se avance en la construcción de sociedades más justas, con esperanzas en el futuro y en el que la riqueza de la región beneficie a sus habitantes. Ello exige una serie de cambios de diverso alcance, que se esbozan en el presente documento.

Para entender el presente, es preciso mirar al pasado: en el siglo XIX África Subsahariana comenzó siendo un lugar para la exploración y la aventura, y muy pronto evolucionó hacia una región virgen en la que los sistemas sociales existentes hacían posible la ocupación por la fuerza del territorio y el enriquecimiento de quienes llegaban. La brutal colonización, que configuró la actual estructura política de la región, el esclavismo, las guerras mundiales llevadas a las colonias africanas por sus metrópolis o los regímenes de segregación racial cuyo exponente más duradero fue el apartheid sudafricano son algunos de los traumas vividos por una región que ha sido explotada desde el Norte y construida desde una intensa vivencia de dolor, racismo e incompreensión.

Durante los años de la colonización, la región fue sometida a un intenso drenaje de sus riquezas naturales, fuente de enriquecimiento para los países europeos durante décadas. Minerales, petróleo, piedras preciosas o sus fondos marinos fueron utilizados con total libertad por las compañías de los países del Norte como fuente gratuita de insumos y alimentaron el crecimiento y el bienestar de los ciudadanos de los países europeos. El proceso de descolonización e independencia vivido en la segunda mitad del siglo XX en la región, dejó tras de sí la creación de estados basados en las fronteras acordadas en su día por las metrópolis, sin tradición de gestión pública y tras un tiempo de ejercicio autoritario y segregador del poder. Esta situación la reprodujeron y hasta empeoraron los nuevos gobiernos –mayoritariamente dictatoriales¹, en plena guerra fría en que las potencias del Norte perseguían su adscripción a los bloques capitalista o socialista. Así se conformaron gobiernos independientes y autoritarios (en 1989 tan sólo había 4 gobiernos democráticamente elegidos en la región), satélites de sus antiguas metrópolis que realizaron pactos de intereses con compañías transnacionales, los cuales lograron así mantener sus privilegios en la explotación de los recursos naturales.

¹ Este documento ha sido realizado por Jaime Atienza, economista e investigador asociado al Departamento de Estudios de Intermón Oxfam.

Con un déficit democrático de partida, falta de cohesión social y política, una hipoteca sobre sus propios recursos, una distribución de la propiedad de la tierra heredada de los tiempos de la colonia y en propiedad de descendientes de los europeos, y guerras civiles financiadas en parte desde los propios países europeos preocupados por sus hegemonías, la región ha vivido en las últimas décadas un contexto difícil, en el que la pobreza ha sido y es un ingrediente cotidiano.

Los estados africanos contemporáneos pueden calificarse de “estados fallidos”, y ello es una de las claves centrales del deterioro de la región en las últimas décadas. Una historia tan dura no **debe, sin embargo, hacernos perder de vista las responsabilidades de los gobiernos africanos del último medio siglo en la situación actual**: los regímenes africanos no se han distinguido por su compromiso con el desarrollo de sus pueblos, por su transparencia en la gestión pública o por promover cambios económicos y sociales que favorecieran a las grandes mayorías. De hecho, el poder político en numerosos países de la región ha sido patrimonializado por las élites gobernantes en su propio beneficio, trasladando al ejercicio de poder privilegios y clientelismos. No puede olvidarse que entre los gobernantes africanos de el último medio siglo encontramos a algunos de los peores sátrapas de la historia, como Mobuto en el Zaire, Idi Amín en Uganda o Abacha en Nigeria. Por su parte la población, lejos aún de tener una tradición política crítica y preocupada permanentemente por la difícil subsistencia, apenas ha comenzado a reclamar de manera organizada cambios políticos.

A este contexto se unió desde 1980 la crisis de la deuda externa, agravando las carencias y restricciones de los pueblos africanos, y junto con ella, llegaron los programas de ajuste estructural impulsados por el FMI. Su puesta en marcha ha mantenido intactas buena parte de las estructuras injustas de la región: la propiedad de la tierra y de los recursos naturales, los ventajosos regímenes de las compañías transnacionales, el estatus de las oligarquías locales... y afectó muy negativamente a la posible construcción de estados fuertes, hoy admitida por el Banco Mundial como esencial para el desarrollo². La cuestión de la deuda ha recibido como respuesta parcial la aplicación de la iniciativa HIPC –que deja fuera entre otros al país más gravemente endeudado de la región, Nigeria-. Más allá de la deuda externa, la región afronta también una escasez de recursos con los que financiar su desarrollo, algo que marca sus elecciones económicas, haciendo ineludible la aceptación del ajuste por ser la llave para la obtención de nuevos recursos. **El fracaso económico de la región en las últimas dos décadas ha tenido lugar en un momento en que su economía ha sido plenamente tutelada desde el FMI y el BM – con el apoyo del Banco Africano de Desarrollo como banco regional -, por lo que ambas instituciones no pueden pretender esquivar su responsabilidad en el panorama actual de la región más empobrecida de la tierra.**

² World Bank (2000): Can Africa claim the 21st century?. An overview. World Bank Publications.

Este es el punto de llegada en que África Subsahariana entra en el siglo XXI, en una situación caracterizada por un acelerado crecimiento poblacional, un débil crecimiento económico –la combinación de ambas da como resultado una renta per cápita muy inferior en 2000 a la de 1980-, la vigencia de numerosos conflictos bilaterales y regionales y la superlativa incidencia del SIDA (el 70% de los infectados del mundo están en África Subsahariana, en donde países como Sudáfrica o Zimbabwe viven con más de un 20% de su población infectada), junto con la prevalencia de enfermedades endémicas como la malaria.

La vulnerabilidad de una población empobrecida hasta el extremo ha hecho que las catástrofes naturales en la región, que se han acentuado en los 90, tengan en África Subsahariana un impacto mucho más devastador que en otros lugares.

Sin embargo, la foto de la región ofrece pautas de estabilización y algunas señales de esperanza. El último lustro del siglo ha sido el mejor desde 1980 en términos de crecimiento económico. El proceso de democratización de la región es una realidad, que debe apoyarse desde el Norte, evitando políticas desestabilizadoras y con un aumento de la cooperación. Hay un indudable despertar de la sociedad civil –aún incipiente- en las demandas de más democracia, justicia y equidad, y una creciente conciencia colectiva como pueblos africanos que han de unirse en la defensa de sus propios intereses. Y, finalmente, hay países que ofrecen la cara de la esperanza, como es en particular Mozambique, que tras décadas de una cruenta guerra civil alentada por los dos bandos de la guerra fría en la que murió más del 10% de su población, ha emprendido un camino acelerado de mejora en el peor de los contextos imaginable, dificultado eso sí, por el ingente peso de su deuda externa.

2. Evolución general y desarrollo humano.

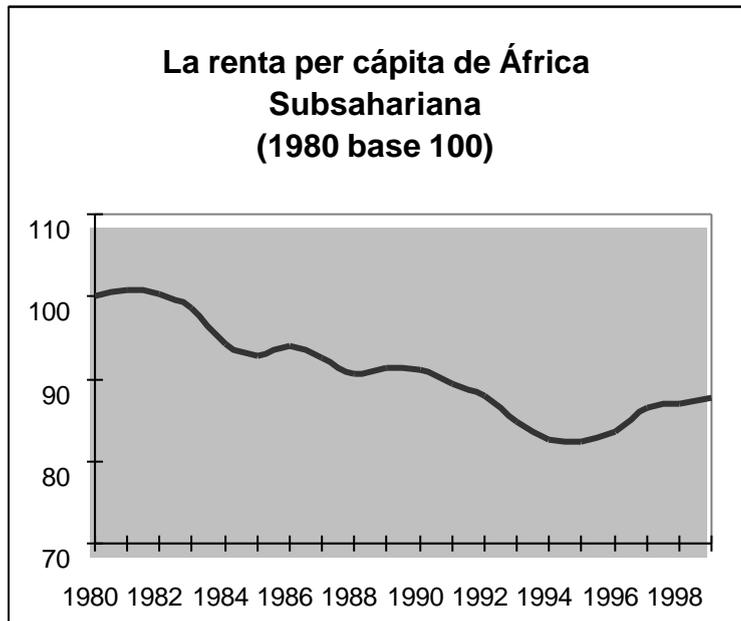
Una primera toma de contacto con los niveles de desarrollo humano de la región nos la ofrece los datos del Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del PNUD: 51 años de esperanza de vida al nacer, una tasa de alfabetización de adultos del 58,5%, un 46% de la población sin acceso a agua potable y un 52% sin acceso a saneamientos, más de 20,7 millones de infectados por el virus del SIDA (en 1997) sobre una población total de 642 millones. Una región donde la desigualdad entre hombres y mujeres es especialmente acentuada en los niveles de ingreso, alfabetización... Y por último, un dato: 47 países conforman esta región; 34 de ellos forman parte del grupo de los Países Menos Adelantados (PMA), los más vulnerables del planeta, e igualmente, 33 forman parte de la lista de 41 posibles beneficiarios de la iniciativa para la reducción de la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC).

Tabla 1. Resumen de desarrollo humano.

	Renta per cápita (\$)	Analfabetismo hombres (%)	Analfabetismo mujeres (%)	Esperanza de vida (años)	Acceso a agua potable (%)	Infectados por el SIDA (%)	Médicos (por 100.000 hab.)
África Subsahariana	500	32	49	51	-	8	32
Botswana	3240	27	22	46	70	25	-
Nigeria	310	30	48	53	39	4	21
Etiopía	100	58	70	43	27	9	4
Zambia	320	16	31	43	43	19	-
Mozambique	230	42	73	45	32	14	-
Senegal	510	55	74	52	50	2	7
<i>España</i>	<i>14000</i>	<i>2</i>	<i>4</i>	<i>78</i>	<i>100</i>	<i>0,5</i>	<i>400</i>

Fuentes: PNUD, Banco Mundial.

Una primera mirada a las variables económicas de la región, nos ofrecen un difícil escenario: la



Fuente: elaboración propia, a partir de datos del FMI (World economic outlook).

renta total (Producto Nacional Bruto) de la región asciende a 320.000 millones de dólares para una población de 642 millones de habitantes (datos del Banco Mundial referidos a 1999), lo que resulta en una renta per cápita de 500 dólares. Si dejamos a Sudáfrica al

margen³, la región tiene una renta per cápita de 312 dólares, muy por debajo del umbral de la pobreza absoluta, y una renta total de 187.000 millones de dólares para 600 millones de personas, un tercio del PNB que en España disfrutamos menos de 40 millones de personas.

La renta per cápita ha decrecido en las últimas dos décadas un 12,7%, con una tímida recuperación en la segunda mitad de los 90. Las predicciones del Fondo Monetario Internacional⁴ señalan que en 2000 y 2001 el PIB de la región crecerá un 5,4% y un 5,3% respectivamente y la renta per cápita lo hará en un 1,9 % y un 2,1%. Es, por otra parte, bien conocida la tendencia al optimismo de las previsiones del FMI –que acaba de revisar a la baja las perspectivas de crecimiento mundial, en particular en los países del Norte, lo que afectará negativamente a la demanda y a los precios de las materias primas-. **Para que el crecimiento de la región tuviese un impacto significativo sobre la renta per cápita y la reducción de la pobreza, en ningún caso debería ser inferior al 6% ó 7% anual, según la UNCTAD.**

Las metas internacionales de desarrollo para África.

La Comunidad Internacional de países donantes de ayuda ha asumido hace ya algunos años (OCDE 1996) una serie de objetivos en términos de desarrollo que guiarán sus políticas de ayuda y que deben ser alcanzados en el año 2015. Unas metas que implican para el conjunto de las regiones en desarrollo del planeta:

- Una reducción a la mitad de la extrema pobreza.
- La educación primaria universal en todos los países.
- Una reducción en dos tercios de la mortalidad de los niños menores de cinco años, y de un 75% en la mortalidad maternal.
- El acceso universal a la salud reproductiva a través de los sistemas primarios de salud.
- Y, adicionalmente, en la vigésimoprimer sesión especial de las Naciones Unidas, en julio de 1999, se incorporó la reducción en un 25% de la incidencia del SIDA para todos los países africanos en 2010.

Según un estudio reciente del prestigioso Overseas Development Institute (ODI), **dados los actuales ritmos de crecimiento y las predicciones futuras, no hay esperanza alguna de que se alcancen dichas metas para el caso de África Subsahariana, a no ser que haya una inyección masiva y concertada de recursos en la región.** Dicho estudio estima que un crecimiento equitativo que favorezca a las mayorías pobres exigiría ritmos sostenidos de

³ Sudáfrica tiene un PNB de 133.200 millones de dólares, absorbe el 42% de la renta de la región, tiene el 6,5% de la población de África Subsahariana, y una renta per cápita de 3.160 dólares.

⁴ FMI (2000): World Economic Outlook, october 2000.

aumento anual de entre el 3,5% y el 8,8%⁵. Son necesarios cambios en las políticas comerciales y financieras internacionales, en particular la condonación de la deuda y en los programas de ajuste. Un compromiso internacional por la estabilización de los precios de las materias primas redundaría también en beneficio de sus economías y especialmente decisivo sería un cambio en las prioridades nacionales de los diferentes gobiernos africanos, anteponiendo el desarrollo humano, la educación universal y la provisión de salud, a objetivos macroeconómicos que en ocasiones impiden realizar esas inversiones. El aumento de las capacidades locales, y la provisión de recursos externos para permitir poner en marcha procesos de mejora económica y social son parte ineludible de una receta para el progreso y la esperanza de África Subsahariana, como lo es el aumento de la participación de la sociedad civil en la vida política y social en defensa de los intereses de las mayorías pobres, en particular en los recién comenzados procesos de diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza auspiciadas por el FMI y el BM.

África Subsahariana en la globalización.

Un elemento ineludible y muchas veces olvidado de esta globalización es la falta de expectativas de futuro que viven muchos millones de subsaharianos, que ha hecho de la emigración, pese a sus riesgos y dificultades, una opción cada vez más presente en sus vidas. **Son las migraciones forzadas por la pobreza en el mundo de la globalización.** A lo que se une la fuga de las personas con mejor formación: según el Banco Mundial, cada año 23.000 titulados superiores emigran hacia el Norte.

La inserción económica externa de la región –comercio, precios de las materias primas, deuda- es decisiva por su impacto directo sobre la vida de millones de personas en el subcontinente. En primer lugar, en el proceso de creciente interdependencia económica, comercial y financiera entre los países y las regiones del mundo, África Subsahariana tiene un papel casi irrelevante. La magnitud de sus intercambios comerciales es muy baja comparada con el de las restantes regiones en desarrollo y su cuota de inversión y crédito privado también lo es. Por otra parte, la región no se ha incorporado a otro elemento característico de la globalización, la *financierización* de la economía. Los mercados de valores y capitales tienen un papel testimonial en la región –excepción hecha de Sudáfrica- habida cuenta de la escasa confianza que depositan sobre ella los inversores externos y la escasez de inversores internos. Su alejamiento de las grandes corrientes financieras ha deparado un impacto directo inapreciable de las crisis financieras de los 90 aunque no le ha liberado de los efectos indirectos de las mismas. **Podría decirse que los 642 millones de subsaharianos están en buena medida desconectados de la globalización planetaria.**

Sin embargo esta conexión existe y se realiza básicamente a través de las industrias extractivas y en las economías de guerra. La explotación de sus recursos naturales reporta sin embargo a los subsaharianos escasos réditos por las condiciones en que se realiza, y pone en duda la sostenibilidad del proceso por la sobreexplotación de esos recursos. En este campo, la región se enfrenta a varios dilemas: ¿mayor apertura y menor control para incentivar la inversión exterior? ¿mayor control sobre sus activos naturales para retener los beneficios que los mismos pueden reportarle? Dilemas que a veces no son tales, pues la

⁵ Lucia Hanmer y Felix Naschold (1999): Are the international development targets attainable? ODI, basado en el estudio encargado por el Gobierno Británico.

escasez de capital propio y el bajo acceso al crédito limita sus posibilidades de explotación de esas riquezas. Asumiendo esa realidad, los países africanos sí tienen un margen considerable para mejorar sus retornos en ese proceso de explotación de sus propios activos naturales por parte de compañías extranjeras, mediante mayores impuestos, y deberían ejercer un mayor control sobre los mismos, para impedir su consumo acelerado y, a medio plazo, su agotamiento. **La inversión externa tiene mucho que aportar a la región si se establecen reglas que permitan que la misma beneficie a las mayorías pobres y se garantiza la sostenibilidad en la explotación de los recursos naturales.**

Por lo tanto, en el campo del comercio exterior, África Subsahariana continúa siendo completamente dependiente de la producción y exportación de materias primas, lo que implica una inestabilidad creciente de sus ingresos externos, pues a la tendencia a la baja de los precios de dichas mercancías –excepción hecha del petróleo, en los últimos dos años- se une la inestabilidad de los mercados, en los que en los últimos años productos esenciales para el subcontinente han caído en un solo ejercicio. Por ejemplo el 28,5% el café en 1998, el 32,1% el cacao en 1999 o el 29,8% el caucho en 1999⁶. Al tiempo, la especialización primaria es enormemente rígida, en tanto en cuanto depende principalmente de la dotación natural de las tierras, en el caso de los minerales, y del entorno ambiental para la producción en el caso de los alimentos; la similitud geográfica hace que muchos países subsaharianos compitan con los mismos productos, presionando a la baja los precios cuando aumentan su producción.

Un último elemento que debe mencionarse en el ámbito de la región y su inserción global son las corrientes de ayuda. Unas corrientes que en África Subsahariana superan en términos proporcionales los del resto de las regiones: un 4,1% de su PNB en 1998 (supera todo el 10% del PNB en numerosos países de la región), por un 0,2% en América Latina y un 0,9% en Asia Meridional. En términos absolutos, la ayuda per cápita es también la más elevada del planeta, con 21 dólares, frente a los 18 de Oriente Medio o los 9 de América Latina. Sin embargo, la caída total de la ayuda al desarrollo también se ha dejado notar en África Subsahariana, pues en 1990, la ayuda per cápita era de 36 dólares y constituía un 10% de su PNB.

El resumen que cabe hacer del lugar que ocupa África Subsahariana en la globalización nos obliga a referirnos a su elevada **vulnerabilidad externa** como elemento principal – comercial y financiera- y una dependencia determinante de los flujos de ayuda, en un tiempo en que la misma se encuentra estancada tras sensibles caídas en los últimos años.

3. La deuda externa y la financiación internacional.

África Subsahariana afronta como región una situación de sobreendeudamiento, pues es titular de una deuda externa cuyos pagos no es capaz de afrontar año tras año. Una deuda externa que ha crecido desde los 80, pasando de 69.000 millones de dólares en 1982, a 196.000 millones de dólares en 1990 y a 231.000 millones de dólares en 1999. Los pagos del servicio (principal *más* intereses) de la deuda han oscilado entre los 10.000 y los 15.000

⁶ UNCTAD (2001): Trade and development report 2000. UNCTAD

millones de dólares desde 1982, alcanzando su máximo en en 1999: 15.200 millones de dólares pagados (un 33% intereses)⁷. Pagos que equivalen al 5% de su PNB y superan el 15% de sus ingresos por exportaciones. Sin embargo, estas cifras desnudas, sin duda gravísimas, tan sólo nos ofrecen una visión parcial de la realidad, pues son numerosos y muy diversos los efectos de la situación de endeudamiento sobre el continente africano:

- Falta de acceso a los mercados de crédito privado, quedando como dominante la opción de la financiación pública condicionada y en magnitudes declinantes.
- Inestabilidad económica y financiera.
- Bajas tasas de inversión privada. Debidas a la escasa tasa de ahorro interno y el *desincentivo* que supone la inestabilidad económica y social. En estas condiciones, los inversores extranjeros sólo invertirán en condiciones muy ventajosas, algo que pasa normalmente por exenciones fiscales y normas laborales y ambientales flexibles.
- Tasa de inversión pública baja y decreciente. Debido a las restricciones presupuestarias que impone el pago de la deuda (que en los países más endeudados de la región se sitúa entre el 20% y el 40% del gasto público) y a la baja tasa de crecimiento económico que no permite aumentar el ingreso fiscal, castigado por la ausencia de capacidad recaudatoria y por sistemas fiscales regresivos (lo que hace que las rentas altas no contribuyan de forma decidida al conjunto del sistema y no haya una redistribución real de la renta y el bienestar). El bajo ingreso fiscal y el aumento constante de las obligaciones de pago de la deuda externa dejan un escaso porcentaje para la inversión pública en infraestructuras y en servicios sociales básicos, partidas que quedan relegadas en el presupuesto y que sin embargo resultan decisivas tanto para el crecimiento económico como para la erradicación de la pobreza.
- Incremento de las exportaciones y caída de los precios de las materias primas. Para obtener más recursos con los que pagar su deuda, se incrementa la producción para la exportación, pero el efecto no deseado inducido es la *autodegeneración* de los precios: un aumento de la oferta de esas materias primas en el mercado mundial frente a una demanda estable ha deprimido los precios, neutralizando los previsibles ingresos derivados del incremento de la producción.
- Esa política ha conducido a una creciente sobreexplotación de los recursos naturales. Se han incrementado las tierras destinadas a cultivos para la exportación y ha aumentado el número de cosechas anuales dedicadas a la exportación en detrimento de los mercados internos.
- Se produce un drenaje permanente de recursos públicos y un sobreempleo de fuerza de trabajo muy cualificada en los procesos de renegociación de la deuda. Un dato viene a avalar esta afirmación: tan solo en la década de los 80, los países africanos tuvieron más de 8.000 reuniones dedicadas a renegociar los pagos de la deuda⁸. El coste temporal, humano y económico que dedican a estas tareas los países en desarrollo es muy

⁷ World Bank (2000): Global Development Finance 2000.

⁸ Helleiner, G.K. (1993): Debt relief for Africa. UNICEF.

elevado, en especial habida cuenta de los pobres resultados que han obtenido en el proceso.

Tabla 2. La deuda externa de África Subsahariana

	1980	1986	1990	1994	1999
Deuda total	84.000	138.000	191.000	217.000	231.000
Nuevos créditos	15.500	11.203	11.000	11.800	11.300
Pagos	8.975	14.543	10.900	11.600	15.200
Intereses	5.700	6.700	7.500	4.500	5.200
Intereses/ pagos	64%	46%	69%	39%	34%
Nuevo crédito – pagos	6.525	-3.340	100	200	-3.900
Deuda total/ Exportaciones	91%	237%	227%	270%	225%
Deuda total/ PNB	30%	64%	72%	86%	75,8%
Servicio/ Exportaciones	10%	25%	13%	15%	15%

Fuentes: World debt tables y Global Development Finance (varios años)

En la región subsahariana se encuentran los países con los peores índices de endeudamiento del planeta. De hecho, en la iniciativa del Banco Mundial y el FMI “Países Pobres Muy Endeudados”, 33 sobre 41 países elegibles están en la región. Un estudio del Banco Mundial⁹ probó que las reducciones de la deuda concedidas a los países subsaharianos hasta 1993 habían tenido un doble efecto: positivo, sobre la capacidad de pago de los países, que aumentó con la reestructuración de la deuda, y negativo sobre la disponibilidad de divisas de los países y su empleo en el aumento de las importaciones, o en el aumento del gasto público. La condonación de la deuda había hecho a los países africanos mejores pagadores, pero no sujetos de mayor confianza, ni les había reportado mayor holgura financiera. Otro indicador importante son las innumerables rondas de negociaciones e incumplimientos de los países en el Club de acreedores de París: Costa de Marfil y Madagascar han visitado el Club de París 8 veces, Camerún 5, la República Centroafricana 7, Guinea 5, Níger 9... Los tratamientos recibidos por los países no han conseguido llevarles a una situación estable sino que les han conducido a incumplimientos sistemáticos, por su limitado alcance.

Por otro lado, una parte considerable de las deudas de África Subsahariana forman parte de lo que se denomina deudas odiosas, deudas contraídas por regímenes ilegítimos, utilizadas en contra de su pueblo o robadas por los gobernantes, en connivencia con los prestamistas. En esta categoría cabe situar por la deuda de la República Democrática del Congo, contraída en su totalidad bajo el mandato de Mobutu, que utilizó esos recursos para adquirir propiedades por toda Europa y engordar cuentas bancarias en bancos suizos. O la fortuna del general Abacha, estimada en 6.000 millones de dólares depositados también en bancos suizos, y que el actual Gobierno nigeriano está reclamando a la justicia en Nigeria y e Suiza

⁹ Hernández, L. y S. Katada (1996): Grants and Debt Forgiveness in Africa, Policy Research Working Papers, n° 1653, The World Bank, Washington

simultáneamente, en un proceso que puede constituir un alentador precedente para la recuperación del dinero robado a los pueblos africanos, que pese a evidencias como las citadas no pueden recurrir a un tribunal internacional para resolver estos casos, pues no existe tal.

Tabla 3. Gastos en servicio de la deuda, salud y educación (% del PIB, 1998).

País	Servicio de la deuda	Educación	Salud
Angola	33	4,9	1,4
Camerún	6,5	2,9	1
Costa de Marfil	13,5	5	1,4
Etiopía	1,8	4	1,7
Ghana	7,7	4,2	1,8
Guinea Bissau	4,1	3,2	1,1
Kenia	4,8	6,5	2,2
Muritania	11,6	5,1	1,8
Nigeria	3,4	0,7	0,2
Zambia	6,4	2,2	2,3
Zimbabwe	16,6	7,1	3,1
Senegal	7	3,7	2,6

Fuente: Jubilee 2000 coalition UK

La deuda externa tiene para África Subsahariana un coste de oportunidad especialmente grave en de inversiones sociales básicas no realizadas. La región dedicó en 1999 un 5% de su PNB al pago del servicio de la deuda, mientras el promedio dedicado a la sanidad era del 2,3% y a la educación se dedicaba el 6,1%. Acercándonos a algunos casos concretos este desequilibrio se agrava, hasta el punto de que el pago de la deuda ha superado en años recientes el gasto conjunto en educación y salud en países como Nigeria, Níger, Etiopía, Tanzania o Zambia. En definitiva, **los países se ven obligados a anteponer sus obligaciones financieras a la cobertura de las necesidades básicas y la atención a los derechos económicos y sociales de sus ciudadanos**. Esta realidad data del momento en que comienzan a ponerse en marcha los planes de ajuste en respuesta a la crisis inicial de la deuda externa: desde entonces, los logros en términos educativos alcanzados en algunos países de la región son revertidos por la austeridad fiscal.

La iniciativa HIPC en África Subsahariana

Tras un período de intensa movilización social y presión política desde redes de ONGD de todo el mundo, organizados en torno al movimiento Jubileo 2000, el G7, el FMI y el BM, aprobaron una ampliación de la iniciativa HIPC (*HIPC II*), cuyo objetivo es alcanzar un umbral de *endeudamiento sostenible*, fijado en el 150% de la ratio *deuda externa total / exportaciones de bienes y servicios* (en HIPC I, ese valor era de entre el 200% y el 250%) condicionado al cumplimiento de un plan de ajuste –que se sustituyen por programas “de crecimiento y reducción de la pobreza”-

Según el acuerdo adoptado por el G7 en Colonia en junio de 1999 y refrendado más tarde en la asamblea anual conjunta del FMI y el BM, en septiembre de 1999 en Washington, 26 países deberían alcanzar el punto intermedio –de decisión– de la iniciativa al final de 2000. Finalmente tan sólo 22 países lo alcanzaron al final del simbólico año 2000, 18 de ellos africanos (Benin, Burkina Faso, Camerún, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia). La reducción esperada de la deuda de los países africanos bajo esta iniciativa se acerca a los 30.000 millones de dólares, y el Banco Mundial afirma que los países verán su servicio reducido de un 27% a un 12% de los ingresos públicos.

En realidad, de los 18 países africanos que se beneficiarán de esta medida, la mitad seguirán pagando más en concepto de servicio de la deuda que lo que son capaces de destinar conjuntamente a la salud y la educación de sus pueblos, lo que constituye una contradicción frontal con la fijación de la lucha contra la pobreza como objetivo central de todas las políticas establecida por el FMI y el BM. De hecho, Gambia, Senegal y Santo Tomé y Príncipe gastarán tras recibir los beneficios de la iniciativa HIPC II entre un 15% y un 20% de los ingresos del gobierno en pagar sus deudas respectivas, y Camerún, Guinea Bissau, Madagascar, Malawi, Malí y Tanzania, gastarán entre el 10% y el 15%. Gastos que impiden a esos países aproximarse a las metas de lucha contra la pobreza establecidas por la Comunidad Internacional: los 22 países beneficiarios de la HIPC (18 africanos) pagarán en concepto del servicio de la deuda 2.000 millones de dólares en este año 2001, mientras para alcanzar la meta de la educación y la sanidad básica, precisarían 2.700 millones de dólares, de modo que si se canalizasen esos 2.000 millones de dólares, una aportación externa menor permitiría alcanzar esas metas¹⁰. **Sin embargo los acreedores, más preocupados en reducir los potenciales costes que para ellos pueda tener la iniciativa, prefieren no dar el paso de condonar toda esa deuda permitiendo así que los recursos se dirijan a los fines que las instituciones de las que son accionistas mayoritarios han declarado prioritarios.**

Un balance

Un balance equilibrado de la iniciativa HIPC debe comenzar por el reconocimiento de los pasos dados en cuanto a las medidas concretas de reducción acordadas, a la modificación, todavía teórica, del fin último de los programas de ajuste (la reducción de la pobreza en lugar de la estabilidad macroeconómica y la liberalización, aunque éste es un cambio pendiente de ser aplicado), y a la importancia que se concede a la participación social como medio para mejorar las propuestas locales de desarrollo. Sin embargo, en el otro lado de la balanza, quedan cuestiones de un peso muy superior: son pocos los países beneficiarios y muy limitada la reducción de sus deudas, de manera que no alientan la esperanza de una reversión de la realidad de pobreza, no se ha modificado el injusto sistema de renegociación de la deuda bilateral –que sigue otorgando todo el poder de decisión a una de las partes implicadas, el Club de París– y no se ha asociado la reducción de la deuda a cambios más profundos en la relaciones financieras y comerciales que permitan a los países pobres y endeudados reducir su vulnerabilidad externa. No abordar estas cuestiones lleva a considerar el umbral de sostenibilidad como una meta estática, que no garantiza en absoluto

¹⁰ Intermon oxfam (2001): El alivio de la deuda sigue fallando a los pobres.

que no se caerá de nuevo en una situación de sobreendeudamiento si caen los precios de las materias primas que un país exporta o se devalúa la moneda respecto de las divisas fuertes del sistema. Precisamente aquí aparece el problema principal de la iniciativa, pues su limitado alcance no atiende además a los factores que pueden desestabilizar económicamente a los países sobreendeudados, y no se han previstos mecanismos de salvaguardia con los que evitar una recaída; sencillamente, se ha mirado hacia otro lado y se han elaborado predicciones optimistas.

La puesta en marcha y evolución de la iniciativa HIPC, ha evitado que se abordasen diversos problemas relacionados con la deuda externa, que se quedan como cuestiones pendientes: la deuda de los países no-HIPC pero severamente endeudados (Nigeria especialmente, en la región), cuyo impacto se ha omitido y la búsqueda de instancias y normativas de negociación distintas que permitan aproximarse a un tratamiento más equilibrado de los problemas entre deudores y acreedores.

En definitiva **la iniciativa HIPC II sigue dejando a los seres humanos en un segundo plano en África Subsahariana**, pese a constituir un avance significativo respecto de su versión anterior. Para que la misma pueda tener el efecto deseado de liberar los recursos suficientes para alcanzar las metas establecidas de desarrollo humano, son precisas nuevas reformas, que deberían considerar en última instancia la condonación total de la deuda, incluida la deuda multilateral del FMI, el BM y el BAfD, siempre que se garantice la utilización de los recursos liberados en la erradicación de la pobreza.

Un primer paso debería ser el establecimiento de un límite legal a los pagos del servicio de la deuda en un máximo del 10% de los ingresos del estado (y no en relación con sus exportaciones), asegurando así que la inmensa mayoría de esos ingresos públicos revierten en beneficio de la población. El establecimiento de mecanismos de negociación y arbitraje neutrales, y no controlados por los acreedores, tal y como sucede en la actualidad, sería una buena garantía de futuro para un endeudamiento sostenible y transparente.

4. Los programas de ajuste y los nuevos programas de crecimiento y reducción de la pobreza.

Los programas de ajuste estructural del FMI están muy presentes en la vida económica y política de los países de África Subsahariana. No en vano, con contadas excepciones, como Somalia, Sudán o Guinea Ecuatorial, son pocos los países que no tienen en marcha programas de ajuste o los tendrán muy pronto en su nueva versión: los programas de crecimiento y reducción de la pobreza (PRGF). Con el estallido de la crisis de la deuda a principios de los 80, 37 países africanos pactaron sus primeros programas de ajuste como condición de los acreedores para renegociar esas deudas. Se puso en marcha así la “revolución silenciosa”¹¹ de cuyos beneficiosos efectos presumen las Instituciones Financieras Internacionales (IFI¹²). Desde entonces, la relación de los países de África

¹¹ James Boughton(2000): *The IMF and the Silent Revolution*. IMF publications, Washington DC.

¹² Se refiere al Fondo Monetario Internacional al Banco Mundial, y a los bancos regionales como el Banco Africano de Desarrollo (BAfD)

Subsahariana con los planes de ajuste ha sido conflictiva, con numerosos programas interrumpidos, desacuerdos en las medidas dictadas, y una contestación elevada para programas que, en la región, fueron hechos todos con el mismo patrón, siguiendo un manual básico de liberalización económica.

Uno de los factores sobre los que la influencia negativa del ajuste ha sido más notable ha sido el deterioro de los estados, la inseguridad jurídica y la desconsideración de la importancia de estados fuertes como punto de partida para el desarrollo. La doctrina del ajuste, que exportaba su ideología de países ricos con fuertes aparatos estatales, proponía para los países más pobres dejar su futuro en manos del mercado, con el resultado de estados fallidos, en un proceso que hoy se pretende acertadamente revertir, pero cuyo origen estuvo precisamente en la doctrina del ajuste en la década de los 80. El propio Banco Mundial¹³ señala que “inevitablemente, los esfuerzos de corto plazo para restaurar el equilibrio macroeconómico se priorizaron sobre las necesidades de largo plazo. Junto con una gobernabilidad débil y escalas de pago severamente erosionadas (especialmente en los niveles superiores), las décadas del ajuste vieron deteriorarse a las instituciones públicas, desmoralizarse a los funcionarios y deteriorarse la prestación de servicios públicos. Algo que, junto a la disminución de los ingresos, resultó en una caída en los indicadores sociales y en pérdidas de capital humano. (...) los países donantes han aceptado que un desarrollo a través del mercado requiere una infraestructura social e institucional robusta, incluyendo un estado fuerte y capaz, así como medidas activas para reducir la pobreza y desarrollar las capacidades humanas”.

El resultado económico en las dos últimas décadas no puede dissociarse de dos factores decisivos: el efecto de la deuda externa, la espiral perversa en que entraron desde los 80 numerosos países africanos –tomando créditos y utilizando sus recursos de AOD para pagar la deuda- y la incidencia de la puesta en marcha de los planes de ajuste. **Los planes de ajuste han tutelado las dos últimas décadas de la economía y la política africana, por lo que su responsabilidad sobre el desastroso desempeño de la región y el deterioro de sus niveles de vida ha de ser asumido por las instituciones que lo promovieron, el FMI y el BM, sin que ello suponga negar la sustancial importancia de factores políticos internos.** Las IFI defienden sus prescripciones afirmando que ha fallado la aplicación de los programas, pues su diseño y sus políticas eran las más adecuadas. Pero pese a ser cierto que los incumplimientos han sido frecuentes, no lo es menos que la liberalización y la apertura externa acelerada impuesta en la región como condición obligada para la renegociación de la deuda han aumentado la vulnerabilidad externa y no han reportado beneficios en términos de desarrollo. El balance es, desgraciadamente, muy negativo.

La conciencia del fracaso de los programas de ajuste es hoy una realidad visible en las propias IFI; no sólo a través de las críticas y las sorprendentes revelaciones de Joseph Stiglitz acerca del doctrinarismo y la linealidad con que el FMI ha aplicado la receta ultraliberal en el mundo en desarrollo, sin un análisis previo del impacto social y medioambiental, sino que también lo indica la propia modificación de los programas de ajuste. Es cierto que la presión social ha empujado estos cambios, pero no lo es menos que no se habrían producido sin existir un convencimiento, al menos parcial, dentro de las

¹³ World Bank (2000): Can Africa claim the 21st century?. An overview. World Bank Publications, páginas 16 y 17.

propias instituciones de que el modelo del ajuste tradicional ha dado malos resultados en el mundo entero y arroja un balance que con frecuencia es de mayor pobreza, mayor desigualdad, mayor inestabilidad y mayor vulnerabilidad económica y social. Pese a existir experiencias relativamente exitosas en la región –como Ghana o Uganda- se trata de excepciones matizables, y no de casos generalizables.

Discutir la virtud de la estabilidad económica no es lo más oportuno, pues *per se* obviamente beneficia a los países. Pero cuando se promueve estabilidad económica a cambio de deterioro social, como de hecho ha sucedido, con la introducción de medidas que han afectado dramáticamente a los niveles de vida de la gente y cuyo efecto ni siquiera fue previsto con anticipación, se está sembrando una mayor inestabilidad y alimentando la precariedad económica y social para el futuro. Un balance crítico sobre los programas de ajuste debe hacer referencia necesariamente al perjuicio a los productores locales, el deterioro ambiental, el fracaso en la promoción del crecimiento y la uniformidad de las reformas.

Los programas de ajuste en la región han incluido en términos generales:

- **la apertura externa acelerada y la promoción de las exportaciones** –con un ruinoso balance de un crecimiento en los 90 del 0,6% en los ingresos por exportaciones y un 4,5% en los gastos en importaciones- y la liberalización de los mercados internos, con resultados desiguales, en algún caso exitosos. La apuesta por la producción para la exportación es parte del ajuste externo dictado desde el FMI, y al margen del débil desempeño económico, está teniendo consecuencias graves a medio plazo por el ritmo de predación de los recursos naturales no renovables.
- **La privatización** indiscriminada de las compañías públicas en numerosos países, realizadas además en un contexto de incapacidad local para cubrirlas, quedando las mismas, de manera más o menos encubierta, en manos de compañías extranjeras a bajo coste. La privatización de las empresas que gestionaban los activos naturales ha sido especialmente intensa.
- **Políticas de devaluación competitiva** de las monedas, en el marco de la apuesta por el crecimiento basado en la promoción de las exportaciones.
- **La desregulación económica y la reforma financiera** (determinación de los tipos de interés a través del mercado) en un contexto de inestabilidad, desorden y debilidad institucional ha tenido resultados desiguales, con un aumento de la economía informal en algunos países. De hecho, la desconsideración de los factores relativos a la gobernabilidad han hecho que tampoco se previeran efectos negativos de estas políticas.
- **Las reformas fiscales**, con medidas de rigor presupuestario han modificado la composición del gasto público, en el que las partidas sociales han perdido posiciones y las políticas de apoyo a sectores económicos concretos o a sectores de población han sido eliminados. En el empleo de los recursos públicos la responsabilidad recae especialmente sobre los gobiernos africanos, pues siempre han tenido margen de maniobra y no han perseguido con intensidad la erradicación de la pobreza. El deterioro

en los niveles de alfabetización o en la esperanza de vida en algunos países de la región son la dramática expresión de ello.

Llegan los nuevos programas de crecimiento y reducción de la pobreza.

La evidencia del pobre resultado de los ajustes emprendidos, unida a la presión conjunta de la sociedad civil en el Norte y en el Sur, ha dado como resultado un cambio sustancial en el discurso de las IFI, no exento de tensión al interior de las mismas. Se trata de la puesta en marcha de los programas de crecimiento y reducción de la pobreza (PRGF), en sustitución de los antiguos programas de ajuste, y en la definición de la reducción de la pobreza como objetivo central de los mismos. Sin duda constituye un cambio fundamental en la mirada al desarrollo que las IFI han venido manteniendo, y es una novedad que merece ser bienvenida. Desde la asamblea de septiembre de 1999 en que se aprueba esta iniciativa, se ha comenzado la formulación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRS), documento base de los mencionados programas.

Las mencionadas estrategias se han convertido en el requisito para recibir la reducción de la deuda para los países inmersos en la iniciativa HIPC. Veamos algunas de las novedades que traen:

- el plan será elaborado por los gobiernos del Sur con la participación de los grupos de oposición y de la sociedad civil organizada, mientras el FMI y el BM tendrán un papel de asesores en el proceso.
- El objetivo central del plan ha de ser la reducción de la pobreza, y la eficacia del mismo se medirá en función de los logros en la materia, lo que implicará el diseño de indicadores *ad-hoc*.
- El marco macroeconómico y los objetivos de lucha contra la pobreza formarán parte de una sola estrategia, evitando la anterior dispersión y definición en paralelo.
- Se establecerán mecanismos de evaluación a priori del impacto social y medioambiental de los programas.
- Se incidirá en la necesidad de transparencia presupuestaria y buena gestión de los recursos públicos.

Sin embargo algunas cuestiones suscitan preocupación:

- Aunque el plan se formule desde el país en cuestión, el FMI y el BM se reservan la posibilidad de decidir finalmente si respaldan económicamente dicho plan. De ese modo, es probable que los países formulen estrategias aceptables para las IFI para no perder los indispensables recursos, ni la posibilidad de beneficiarse de la reducción de la deuda bajo la iniciativa HIPC. **Buena parte del poder de decisión sigue estando por tanto en manos del FMI y el BM.**
- **El FMI y el BM han expresado su convencimiento de que el marco general de políticas y la apuesta por la liberalización acelerada son las adecuadas.** Solo y que

deben corregirse ciertos términos de su aplicación y mejorar las inversiones en los sectores sociales. Por tanto, no se acepta la posible inadecuación de las políticas, sino su aplicación, afirmándose la necesidad, esencialmente, de políticas paliativas.

- Se ha supeditado la condonación de la deuda bajo la iniciativa HIPC a la formulación de las PRS, lo que supone un doble problema: por una parte, se ha introducido un nuevo elemento de dilación en la condonación de la deuda, en un proceso ya demasiado ralentizado por otros condicionantes, y además **se ha puesto una presión temporal excesiva sobre el diseño de las PRS**, limitando la posibilidad de diálogo y de una participación social profunda y genuina.
- **No hay una definición del alcance de la participación social precisa en el diseño de los nuevos programas**, lo que deja en manos de los gobiernos locales –muchas veces poco partidarios de ese diálogo- el nivel que dicha participación alcanzará.

Los países subsaharianos que ya han completado el diseño de su PRS (a marzo de 2001) son Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda. Los países que tienen aprobados sus estrategias interinas de lucha contra la pobreza (el documento provisional hasta la generación de la estrategia definitiva, para permitir el avance de la iniciativa HIPC) son Benín, Camerún, República Centroafricana, Chad, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea – Bissau, Kenia, Madagascar, Malawi, Malí, Mozambique, Níger, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal y Zambia.

5. Los flujos financieros.

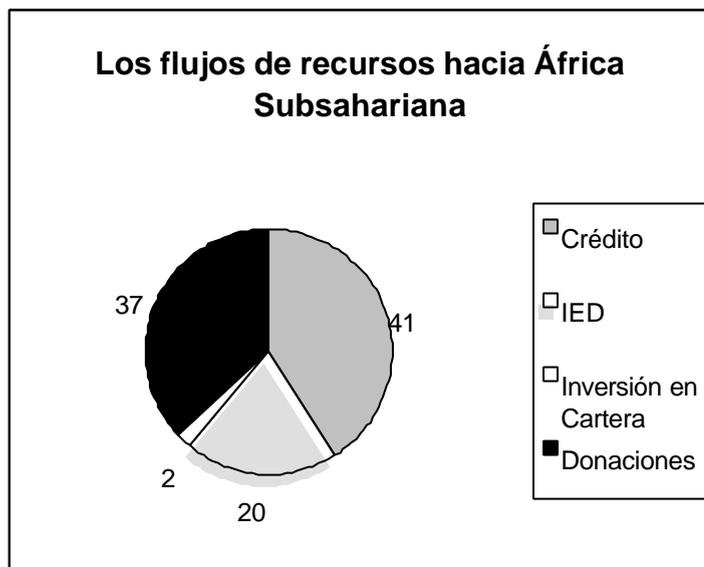
Como ya se ha señalado, África Subsahariana ocupa un papel residual en el contexto de la globalización, incluso entre el conjunto de las regiones en desarrollo. Algo que se ha notado **en la escasa incidencia de las modalidades de financiación internacional que más han crecido en la última década: la inversión extranjera directa, la inversión en cartera en los países en desarrollo y el crédito externo mediante la emisión de bonos**. La región subsahariana ha mantenido una estructura tradicional de su crédito, con un peso dominante del crédito público y la AOD sobre otros recursos, muy lejos de los patrones financieros de otras regiones en desarrollo. Un factor de partida a tener muy en cuenta es la escasez de ahorro interno, con una minúscula tasa “auténtica” de ahorro del 3% del PIB, según el Banco Mundial¹⁴.

Si de un tiempo a esta parte, las IFI están señalando a la captación de inversión externa como la principal vía para el desarrollo en los países más pobres, África Subsahariana tiene unas perspectivas difíciles, ya que no goza de la confianza de los mercados de crédito, y **sólo recibe inversión, habida cuenta de los riesgos que ofrece, cuando la perspectiva de ganancia es extraordinaria para el inversor**, lo que va a su vez en detrimento del beneficio potencial que de la misma recibe el país. Las principales inversiones externas en la región son las llevadas a efecto por compañías transnacionales dedicadas a la extracción y procesamiento de materias primas –minerales, piedras preciosas, petróleo, alimentos- y

¹⁴ World Bank (2000): Can Africa claim the 21st century?. An overview, World Bank Publications, página 9.

son realizadas en condiciones en que los países propietarios de los activos apenas tienen control sobre los mismos y reciben un beneficio muy limitado. Al tiempo, muchas de esas inversiones tienen beneficios fiscales y en la repatriación de beneficios que en el Norte resultarían injustificables. En 2000, el gobierno de Zambia, como una de las condiciones de su plan de ajuste, tuvo que privatizar sus minas de cobre, con una concesión libre de impuestos durante 25 años para las empresas concesionarias¹⁵.

El soborno de la compañía francesa ELF a políticos africanos a cambio de concesiones ventajosas en más de diez países de la región, destapado en 2000, es un ejemplo de los pactos de intereses entre élites gobernantes y compañías transnacionales, y puede ser sólo la punta del iceberg de una manera de actuar contraria a los pueblos, y muy destructiva para los sistemas políticos en proceso de conformación. En otras ocasiones, la extracción de esas materias primas en un contexto de pobreza extrema hace que las compañías extranjeras acaben por formar sus propios ejércitos para proteger la producción, o incluso amparen conflictos locales en beneficio de la seguridad de su actividad. Las riquezas naturales de Angola, petróleo y diamantes, y la voracidad de las compañías en su explotación son parte central de la realidad de pobreza y guerra del país.



Veamos algunas cifras relevantes de los recursos que entraron a la región en 1999:

- La cifra total asciende a 27.500 millones de dólares: 11.300 en forma de crédito (41%), 5.600 millones de dólares de inversión extranjera directa neta (un 20,4%), 10.100 millones de dólares en donaciones de AOD (un 37%) y tan solo 500 millones de dólares de inversiones en cartera (un 2% del total).

¹⁵ Owusu, Clarke, Croft y Garrett (2000): Through the eye of a needle. The Africa debt report. Jubilee 2000 coalition, página 44.

- de los 11.300 millones de dólares que, en forma de crédito llegaron a la región en 1999, un 78% (8.400 millones de dólares) proceden de prestamistas públicos o prestamistas privados con garantía pública y un 21% (2.400 millones de dólares) de prestamistas privados sin garantías públicas.
- Tomando la referencia del conjunto del mundo en desarrollo, África Subsahariana es la destinataria de tan sólo del 2,9% de la inversión extranjera directa (IED), y del 1,8% de la inversión en cartera. Pero al llegar a las donaciones, la región absorbe el 38,3% del conjunto del mundo en desarrollo. Ello nos ofrece una imagen muy significativa del perfil de África Subsahariana como receptora de fondos, pues es la primera con diferencia cuando se trata de donaciones, pero su papel es insignificante cuando se requiere la confianza de los mercados y no existen garantías públicas a los recursos que se llevan a la región. **Es el perfil de la región más pobre, en la que sin embargo, el crecimiento de la IED sí está siendo significativo recientemente, con un aumento del 27% en el ejercicio de 1999 respecto al anterior –bien es cierto que partiendo de magnitudes bajísimas- frente a un aumento del 13% para el conjunto de países en desarrollo.**
- En cuanto a las deudas acumuladas hasta la fecha por la región, se reparten en un 44% bilateral, un 32% multilateral y un 24% privada, frente a una composición de toda la deuda de los países en desarrollo en que la deuda bilateral constituye el 26% del total, la multilateral el 17% y la privada el 57%, indicando de nuevo un sesgo hacia los prestamistas públicos de África Subsahariana.

Un balance.

- **Los mercados financieros tienen muy poca confianza en los países africanos; por ello es falso que una condonación total de la deuda de la región desincentivaría la inversión y el crédito externos, pues éstos ya son muy limitados y el efecto sería un saneamiento a medio plazo potencialmente muy beneficioso.**
- Aunque la magnitud de la IED o de los créditos privados a la región es muy baja, es cierto que su evolución en los últimos años es creciente y superior a la del conjunto de los flujos a los países en desarrollo
- Numerosos países de la región tienen una dependencia alta de los flujos de ayuda pública, y son enormemente vulnerables a sus fluctuaciones; la inestabilidad en la llegada de estos fondos supone un factor adicional de vulnerabilidad para ellos.
- La necesidad de capital externo para poner en marcha inversiones es fruto de la escasez de ahorro interno (3% del PIB) y de capacidad de inversión, algo que limita las condiciones que los países africanos ponen a las concesiones para la explotación de sus recursos naturales a compañías internacionales. Ello pone en cuestión la sostenibilidad futura de su crecimiento, por estar consumiéndose a ritmos acelerados el patrimonio natural de la región.
- Para las compañías internacionales, es beneficioso conseguir concesiones baratas para la explotación de esos recursos naturales, y evitar la consideración de otras opciones de

desarrollo. Con la consagración por la comunidad internacional del capital externo como respuesta a los problemas del desarrollo, se están negando las opciones endógenas y se está asentando un proceso en el que los países del Sur empiezan a perder la consideración de las riquezas naturales de su territorio como un patrimonio propio. El paso potencialmente más duro en esa dirección, la aprobación del Acuerdo Multilateral de Inversiones, fue paralizado por la respuesta social, pero la búsqueda de la extracción de las riquezas naturales sin contrapartidas y control es una constante en el lobby de las compañías transnacionales en el final del siglo XX, argumentando además que esa es la única vía para que los países salgan de la pobreza.

6. El comercio internacional.

El comercio exterior ha sido una de las llaves del progreso para muchos países del mundo. Sin embargo lo largo de la historia de los países industrializados el comercio exterior ha sido complemento del comercio interno: primero se han atendido las necesidades internas y después se ha mirado hacia el exterior. No así en los países africanos, donde el comercio exterior ha sido siempre prioritario sobre los mercados internos. Esta disfunción ha venido provocada por el papel tradicional de la economía africana en el mundo—proveedora de materias primas al mundo rico— que no ha cambiado sustancialmente con la independencia, así como por la necesidad permanente de divisas, que ha de obtener principalmente a través del comercio exterior.

La región subsahariana tiene una dependencia primario exportadora sobresaliente, y además muchos países compiten en la exportación de las mismas mercancías lo que contribuye a presionar a la baja los precios desde el lado de la oferta. Ello explica que la relación real de intercambio (RRI) haya caído de forma sostenida. Tomando como año base 1990 con el valor 100, los precios de los alimentos de exportación en 1999 tenían un precio de exportación de aproximadamente 95. Para los minerales, la situación era más grave aún, pues si el precio unitario en 1990 era 100, en 1999, había bajado hasta 70¹⁶. En estas condiciones, **queda claro que el comercio exterior de la región crece a costa de una sobreexplotación cada vez los recursos naturales**. Por su parte el aumento del precio del petróleo —tras caer hasta los 9 \$/barril en 1998— hasta los 30 \$/barril en el comienzo de 2001, introduce un factor adicional de desestabilización: aumentan los ingresos de los países productores de la región, pero aumenta también la necesidad de divisas para soportar ese aumento de precio de los países no productores.

La imprevisible evolución de los mercados de materias primas hace imposible una planificación razonable de los ingresos por exportaciones que puede tener un país. Con variaciones de los precios de un 30% y hasta un 50% en un solo ejercicio, la previsión de los ingresos por exportaciones se convierte en un ejercicio de alto riesgo y la vulnerabilidad externa de las economías del África Subsahariana se acrecienta. Etiopía y Uganda, por ejemplo dependen para sus ingresos externos en un 65% y un 50% respectivamente del café, que vive una caída sostenida de sus precios del 70% desde 1997.

¹⁶ World Bank (2000): Global Development Finance 2000.

Tabla 4. Evolución del precio de algunas materias primas (variación anual %).

Mercancía	1996	1997	1998	1999	2000
Café	-19	55	-29	-23	-13
Cacao	1	11	4	-32	-22
Te	-	35	4	-7	7
Azúcar	-10	-5	-21	-30	30
Algodón	-15	-9	-8	-23	4
Cobre	-22	-1	-28	-5	15
Aluminio	-16	6	-15	0	14

Fuente: UNCTAD 2001

El comercio exterior de África Subsahariana.

El peso comercial de África Subsahariana en el mundo es muy bajo: la región da lugar a tan sólo un 1,3% de las exportaciones y a un 1,5% de las importaciones mundiales –frente al 11% de la población mundial que alberga-. También dentro del conjunto del mundo en desarrollo, África Subsahariana ocupa una posición menor en términos relativos, pues con el 13% de su población, es origen y destino de solamente el 5,5% y el 6,2% de sus exportaciones e importaciones. Las exportaciones de bienes y servicios de África Subsahariana ascendieron en 1998 a 84.129 millones de dólares –un 26,5% de su PNB, por encima del 24,7% del mundo en desarrollo y el 21,7% de los países industrializados-. Sus importaciones de bienes y servicios, por valor de 107.741 millones de dólares, dejan como resultado un déficit comercial de 23.612 millones de dólares. Esa brecha comercial no logra ser cubierta estos años con la entrada de nuevos recursos. En el año 1999, la entrada de nuevos recursos fue de 27.500 millones de dólares y los pagos del servicio de la deuda eran de 15.200 millones, por lo que el flujo financiero neto positivo fue de 12.300. El déficit al incluir el saldo comercial negativo asciende a más de 10.000 millones de dólares, lo que arroja un saldo desalentador para la economía de la región¹⁷.

La composición de las exportaciones africanas de mercancías es predominantemente primaria: un 64% de las mismas son productos no elaborados, por un 18% en los países industrializados del Norte, el 31% del conjunto de los países en desarrollo y un 48% de los países de ingresos bajos. Comparando el peso de esos productos no manufacturados con el de otras regiones en desarrollo, en América Latina las materias primas constituyen el 51% de las exportaciones y en Asia Meridional tan sólo el 23%. Mientras, la región importa predominantemente manufacturas: un 71% de sus importaciones lo son, superadas en este caso por el 80% de las importaciones latinoamericanas o el 75% de Asia Oriental y pacífico. En cuanto a la evolución cuantitativa de las exportaciones, ente 1990 y 1998, su ritmo de crecimiento anual ha sido muy pobre, de un 1,3%, debido al mencionado declive de los precios de sus mercancías de exportación. Las importaciones en el mismo período han crecido a un ritmo del 5,3% anual, lo que ha aumentado la dependencia financiera externa de la región. Así, si en 1990, África Subahariana tenía un leve superávit comercial

¹⁷ Fuente: Banco Mundial (2000): Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001. Banco Mundial.

de 546 millones de dólares, en 1998, ha pasado al mencionado déficit de 23.000 millones de dólares.

Un balance.

La estrecha relación entre la deuda externa y los ingresos del comercio exterior es especialmente acuciante en la región, que cada año dedica más del 15% de sus ingresos por exportaciones –en una situación de déficit, y no de superávit comercial- al pago del servicio de la deuda. Ello tiene lugar en un contexto en que los precios de las materias primas, con grandes oscilaciones, marcan los ingresos por exportaciones, condición que los hace más imprevisibles que nunca. **Por último, al establecer las IFI el umbral de sostenibilidad de la deuda externa en relación con las exportaciones de bienes y servicios – desconsiderando la magnitud de las importaciones y la situación de déficit comercial- se está dejando a los países muy endeudados de la región en una situación de sostenibilidad vulnerable de su deuda externa, pues el umbral alcanzado podrá fácilmente volver a hacerse insostenible.**

Algunas medidas que otorgarían a África Subsahariana una mejor posición comercial que le permitiría mejorar su crecimiento, reducir su pobreza y controlar su vulnerabilidad externa, son:

- Otorgar prioridad a las exportaciones de la región, eliminando las trabas en el Norte, así como las subvenciones a aquellos productos en los que compite directamente. La iniciativa “Todo menos Armas” de la UE que permite la entrada libre de productos de los PMA es un paso en esa dirección.
- Establecer mecanismos de estabilización de los precios las materias primas que eviten la extraordinaria oscilación a que se ven hoy sometidos sus precios.
- Apoyo a las industrias locales y a la diversificación de su producción, para reducir su dependencia de la exportación de materias primas.
- Suspender las subvenciones a la exportación de excedentes de Europa y USA, que hundan los mercados locales.
- Establecer normas específicas para evitar que la regulación sobre (semillas y medicinas, principalmente) provoquen el empobrecimiento o incluso la muerte de ciudadanos de la región. Un buen ejemplo de esto es el coste de los fármacos contra el SIDA fruto de las patentes. Recientemente una campaña de un grupo de ONG (Oxfam Internacional y MSF entre ellas) ha logrado evitar que las compañías farmacéuticas obstaculizasen la importación de genéricos más baratos en Sudáfrica constituye una victoria alentadora.

7. La ayuda al desarrollo hacia África Subsahariana.

Como se viene denunciando insistentemente, las cifras de ayuda oficial al desarrollo (AOD) han sufrido un retroceso a lo largo de la década de los 90, en particular si nos referimos a

los principales donantes, los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Esta marcha atrás en el volumen de ayuda desembolsada puede explicarse como consecuencia de diferentes fenómenos: el fin de la guerra fría, con la pérdida del incentivo de la adscripción a cada uno de los bloques de los países del Tercer Mundo, un reforzamiento ideológico de los planteamientos liberales, identificando al mercado como única fuente de progreso y *deslegitimando* así la ayuda al desarrollo, y un cierto cansancio por parte de los donantes fruto de los limitados resultados de la AOD en su conjunto, debido a sus bajas magnitudes, a su dispersión, y a la mala orientación que en ocasiones se ha otorgado a sus fondos. **La ayuda hacia África Subsahariana también ha decrecido sustancialmente en la última década: si en 1990, la ayuda constituía el 10% del PNB de la región, esa proporción disminuyó hasta el 4,1% en 1998¹⁸. Mirando las cifras absolutas, en 1994 se alcanzó el máximo de 18.822 millones de dólares de ayuda hacia África Subsahariana, que en 1998 se quedaron en 13.559 millones (una reducción media en el período del 9,75% anual), la cifra más baja de los últimos 15 años, por debajo incluso del promedio de los años 1982-1983. Por otra parte, mientras en el período 1987-1988, la AOD hacia África Subsahariana constituía el 37,1% de la AOD total, en 1997-1998, esa magnitud relativa bajó hasta el 34,7%¹⁹.**

Un número significativo de países subsaharianos tienen una fuerte dependencia de la ayuda. Considerando que existe dependencia de la ayuda cuando la misma supera el 10% del PNB, son 14 los países de la región (datos referidos a 1998) que están en esta situación: Burkina Faso (15,5%), Chad (10%), Eritrea (19,7%), Etiopía (10%), Madagascar (13,5%), Malawi (24,4%), Malí (13,5%), Mauritania (17,8%), Mozambique (28,2%), Níger (14,8%), República Centroafricana (11,6%), Tanzania (12,5%), Ruanda (17,3%), Senegal (10,8%), Sierra Leona (16,2%) y Zambia (11,4%). Adicionalmente, la ayuda ha aumentado su volatilidad en el continente africano, debido por una parte a la *recolocación* de unos recursos menguantes, al aumento de los conflictos en la región, y la incidencia mayor en los últimos años de las catástrofes –sequías e inundaciones- que han provocado un aumento de las ayudas de emergencia en detrimento de las ayudas para la promoción del desarrollo a medio y largo plazo.

La tendencia a una ayuda más centrada en las emergencias ha tenido un impacto considerable en términos de resultados de la misma, y ha supuesto que los países receptores hayan visto decaer su disponibilidad de recursos para fines de desarrollo. A la eficacia en el empleo de la misma se han opuesto inercias tales como la descoordinación entre los diferentes donantes –con la consecuencia de un solapamiento considerable en unos casos y una dispersión de esfuerzos en otros- la carga burocrática y administrativa impuesta a las administraciones del país donante para la justificación de las ayudas y problemas relacionados con la fungibilidad de los recursos recibidos (la reducción deliberada de ciertas partidas presupuestarias con el objetivo de utilizar los recursos externos para esos mismos fines, neutralizando así el efecto agregado de la ayuda externa). El pobre manejo de los fondos desde algunos países receptores ha sido también un factor que ha minorado el impacto positivo de la ayuda.

¹⁸ Fuente: Banco Mundial (2000): Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001. Banco Mundial.

¹⁹ Fuente: OCDE.

Un elemento controvertido en estos últimos años ha sido el referido a las propuestas del FMI y el BM para una mayor selectividad en la asignación de las ayudas, en función de la existencia o no de los que las IFI han denominado eufemísticamente un “marco adecuado de políticas”. En el informe “Assessing Aid” del Banco Mundial, se sostenía que la ayuda era tanto más eficaz cuanto el país receptor tenía un *marco adecuado de políticas*. Por tal marco las IFI entienden, la correcta aplicación de un programa de ajuste. Y por tanto, su recomendación es respaldar tan sólo a aquellos países que están aplicando sus políticas. Esto es especialmente grave por cuanto el éxito de todo proceso de desarrollo requiere de financiación y esta propuesta invita a los países e instituciones donantes a discriminar en función de la puesta en marcha o no de un plan de ajuste. Dicho informe ha sido contestado por reconocidos expertos como Lensink, White o Alonso²⁰, por lo infundado de sus conclusiones, y por no quedar probado que la ayuda es eficaz sólo en un contexto de políticas como el planteado en los programas de ajuste –o eufemísticamente, en un *marco adecuado de políticas*-. Más adecuado sería condicionar la ayuda al compromiso gubernamental de luchar contra la pobreza, empleando políticas que no tienen por qué coincidir con las del Consenso de Washington, aunque sea en su versión suavizada. Existe la fundada opinión de que precisamente dichas políticas han contribuido al estancamiento y el deterioro de la situación de numerosos países, en particular en África Subsahariana.

En cuanto a la ayuda española a África Subsahariana se refiere, esta se mantiene en umbrales muy inferiores a los del conjunto de países donantes, en un 19% de la ayuda bilateral²¹, y tiene un sesgo marcadamente comercial, pues un 35% de la misma es reembolsable (es decir, los créditos FAD), por tan solo un 15% de la ayuda bilateral no reembolsable. En montos absolutos, España dedicó en 1999 24.666 millones de pesetas a la cooperación con la región, de los cuales 9.000 fueron por la vía del FAD y los restantes 15.000 millones – de los que un tercio correspondieron a la reducción de la deuda de Senegal- a través del resto de instrumentos de la ayuda. En la cumbre Unión Europea – África, celebrada en El Cairo en la primavera de 2000, el presidente Aznar se comprometió a duplicar en cuatro años la cooperación no reembolsable dirigida a a la región. Sin embargo este compromiso no se ha visto reflejado en absoluto en el nuevo Plan Director cuatrianual de la AOD española.

El dilema entre nueva ayuda al desarrollo y condonación de la deuda externa.

Es ésta una cuestión que está cobrando una importancia creciente en el sistema internacional de ayuda al desarrollo, y por ello afecta especialmente a la región que más depende de esos fondos. Se trata del creciente peso de la condonación de la deuda entre los recursos computables en el seno de la AOD. En primer lugar, la condonación de la deuda es, por definición una partida *sobrevalorada* dentro de la ayuda, por contabilizar por su valor nominal la reducción de deudas de dudoso cobro, que en términos reales vale mucho menos ya que: la cotización media en los mercados secundarios de la deuda de los países HIPC es del 24%, lo que determina la expectativa real de cobro, siendo el restante 76% en realidad un crédito incobrable. Sin embargo, al anotar en su AOD el 100% de la deuda

²⁰ José Antonio Alonso (1999): La eficacia de la ayuda: crónica de decepciones y esperanzas. , en Alonso y Mosley, “la eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda”; Lensink y White (1999): Assessing aid: a manifest for aid in the 21st century.

²¹

condonada, el país acreedor compensa en su presupuesto con un aumento no desembolsado en AOD la misma cantidad que ha de anotar en el déficit público al pasar un activo pendiente de cobro a incobrable. Por otra parte, muchos países donantes están sosteniendo sus presupuestos de ayuda con la contabilización precisamente de las operaciones de condonación de la deuda, ofreciendo una falsa imagen de solidaridad, cuando hay una retirada considerable en las partidas tradicionales de la ayuda. Una última consideración se refiere al impacto que la condonación de la deuda tiene, pues mientras la misma no alcance magnitudes suficientes, su impacto será poco relevante en la práctica, y será preferible nuevo dinero –en forma de donaciones- a pequeñas reducciones de la deuda. Solo en el caso de ser esa condonación sustancial, hasta del 100% tal y como se demanda en el caso de la deuda de los países subsaharianos, el impacto positivo de la medida sería muy superior al de cualquier política de ayuda al desarrollo.

8. El Banco Africano de Desarrollo.

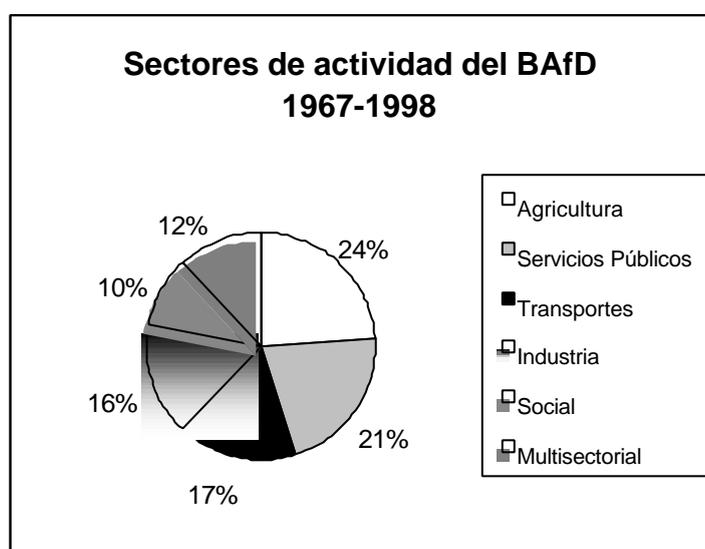
El Grupo Banco Africano de Desarrollo está formado por tres entidades: el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Africano de Desarrollo y el Fondo Fiduciario Nigeriano. **El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) es un banco multilateral de desarrollo cuyo objetivo es la promoción del desarrollo económico y el progreso social en el continente africano.** La institución tiene como accionistas a 53 países de África y a 24 países del resto del mundo. Creado en 1964, comenzó a funcionar en 1967, y sus actividades principales han sido la provisión de recursos en forma de crédito –en términos de mercado y concesionales- a países de la región para la puesta en marcha de proyectos, la asistencia técnica en la preparación de proyectos, la promoción de la inversión pública y privada para el desarrollo, la coordinación de programas entre distintos países de la región, y la promoción de las políticas de integración regional. El Fondo Africano de Desarrollo (ADF) –la ventanilla blanda de la institución- provee crédito en condiciones concesionales a los países de ingresos bajos de la región que no pueden acceder a los recursos del BAfD, y tiene como objetivo central la reducción de la pobreza. Sus condiciones financieras promedio son tipo de interés cero, 50 años de amortización y 10 de período de gracia. El Fondo Fiduciario Nigeriano, con un capital inferior a los 450 millones de US\$ y fundado por el Estado nigeriano en 1976, presta a países de ingresos bajos de la región, con un 4% de interés, 25 años de amortización y 5 de período de gracia.

El uso de los recursos

El grupo BAfD ha desembolsado entre 1967 y 1998, 34.322 millones de dólares en créditos y donaciones, y en el ejercicio de 1998 esa cantidad fue de 1.572 millones de dólares. Su mayor nivel de actividad se corresponde con los años 1991 a 1994, en que llegó a desembolsar más de 2.000 millones de dólares en cada uno de los ejercicios. El BAfD es el banco regional de desarrollo con un menor volumen de negocio, y con peores resultados financieros en su gestión. **El 32% de los recursos del grupo BAfD se dirigen a la región del Norte de África, quedando el restante para la región subsahariana. Ello constituye sin duda una disfunción, pues los países más pobres de África están en África**

Subsahariana, pero reciben en términos relativos muchos menos recursos de una institución cuyo objetivo teórico es luchar contra esa pobreza.

El banco vivió una severa crisis en sus recobros entre 1992 y 1994, y desde entonces ha comenzado una lenta recuperación en los ingresos de sus créditos, que se encuentran en la actualidad al nivel de 1990. En la distribución sectorial de los recursos empleados a lo largo de su historia, el sector agrícola es dominante (23,5%), seguido de los servicios públicos (20,7%), transportes (16,8%), industria (16,4%), multisectorial (12,8%) y social –educación y salud- (9,7%). Sin embargo fijamos en los ejercicios más recientes (1998), hay variaciones considerables: sector agrícola (14%), transportes (6%), industria, energía y comunicaciones (24%), multisectorial (32%) y social –educación, saneamiento y salud- (25%).



En cuanto a la selección de los destinatarios, en 1998, cinco países recibieron el 59,1% de los fondos, con una notable concentración geográfica. De ellos, 3 pertenecen a la región del Magreb, con mayor nivel de desarrollo relativo: Marruecos (19,5%), Argelia (13,5%) y Túnez (9%), mientras los dos restantes sí son países subsaharianos, Etiopía (10%) y Costa de Marfil (7%). Si nos detenemos en la distribución de los recursos a lo largo de su historia, el resultado es semejante, aunque con diferencias: 8 países copan el 50% de los recursos. Entre los cinco primeros, que llegan al 38%, sólo hay un país subsahariano, Nigeria (7,5%). Siguen siendo los primeros Marruecos (10,6%), Túnez (8,5%) y Argelia (5,9%), seguidos de Egipto (5,6%), Etiopía (4,1%), Costa de Marfil (3,9%) y R.D. Congo (3,6

El Banco Africano de Desarrollo y la deuda externa.

Pese a que el BAfD no es una institución con una gran capacidad financiera sí tiene en cambio un papel importante dentro de la iniciativa HIPC. Y ello es debido a que sus “clientes” son mayoría dentro de dicha iniciativa. **La condonación de la deuda multilateral en el marco de la iniciativa HIPC es la parte más compleja, pues requiere en muchos casos de aportaciones adicionales para ser llevada a efecto.** Las condonaciones que le corresponden al FMI será cubierta principalmente con la

actualización del valor de una parte de sus reservas de oro, y las reducciones del Banco Mundial ya están garantizadas. En este campo, el BAfD se encuentra con serios problemas, pues en los últimos años más de diez países incurrieron en atrasos en sus pagos al BAfD, dejándole en una difícil situación financiera. Los cálculos del coste de la condonación de la deuda de los 32 países que potencialmente se beneficiarán de esa medida, señalan que 2.347 millones de dólares corresponderán al BAfD (un 8% de la deuda a ser condonada bajo la iniciativa HIPC), un monto semejante al que corresponde al FMI y sólo superado por la cuota del Banco Mundial. **De los mencionados 2.347 millones de dólares, el BAfD tan solo puede aportar 370 millones de sus propios recursos y necesita una contribución de 1.977 millones de dólares del fondo HIPC, un 75% de los recursos previstos para el mismo**²².

En este punto aparecen problemas sustanciales, pues muchos donantes –especialmente para los EEUU, y en particular el informe de la Comisión Meltzer- no respaldan la aportación a un fondo si lo que se hará con él es una operación de salvamento financiero del BAfD. Así pues, pese a que la iniciativa HIPC avanza para muchos países de África Subsahariana, no queda claro aún de que forma se abordará la reducción de la deuda del BAfD y la situación institucional en que ello podría derivar. Sería de desear que, en todo caso, se encontrasen fórmulas mediante las cuales esta compleja situación no termine por perjudicar la reducción efectiva de la deuda de los países subsaharianos, y posponer la discusión acerca de la viabilidad del banco africano, la resolución de la crisis de la deuda de muchos de sus clientes.

Un balance.

El BAfD es una institución con una trayectoria suficiente en el tiempo como para tener una estrategia sólida y bien asentada de cara de cumplir sus objetivos explícitos de reducción de la pobreza y promoción del desarrollo. La institución vivió una severa crisis financiera hacia la mitad de la década de los 90, y sigue en una situación financiera muy complicada que dificulta el desempeño de sus actividades y la provisión por su parte de nuevos recursos a los países africanos. A ello se le unen las crisis internas de gestión y gobernabilidad. La elevada deuda externa del BAfD amenaza seriamente su viabilidad futura, que en buena medida depende de las aportaciones de los donantes a la reducción de la deuda en el marco de la iniciativa HIPC.

Entrando en sus áreas de trabajo y el empleo de sus recursos, el BAfD ha venido centrando su actividad –en los últimos años con más intensidad si cabe- en la provisión de fondos a aquellos países con mejores niveles de desarrollo relativo de la región, provocando una cierta inversión en la lógica de la ayuda, al ser un mejor aliado para los países en mejor situación económica, lo que puede verse en el desequilibrio entre los fondos destinados a los países del Magreb y aquellos que se dirigen a la región subsahariana, muchos de los cuales apenas reciben la ayuda del BAfD hace más de un lustro. Este hecho convierte a la institución en la práctica en un actor poco relevante para los PMA de la región, comparado con otros países e instituciones miembros del sistema internacional de ayuda al desarrollo.

²² IMF (2000): Attacking poverty and debt. Recent progress by the IMF and World Bank in implementing the PRSP approach and the HIPC initiative. IMF

Sería deseable en todo caso que aumentasen los recursos dirigidos a los países más pobres de la región.

Si la selección geográfica de los países beneficiarios tiene un sesgo hacía los países de mejores niveles relativos de desarrollo, el empleo sectorial muestra una presencia relativamente baja de los sectores sociales –habida cuenta de que se expone como fin principal de la institución la lucha contra la pobreza- pese a su aumento en los ejercicios más recientes. Son las infraestructuras las que se llevan la mayor parte de los recursos empleados por la institución. Un aumento en los recursos dirigidos a esos sectores sociales básicos sería otra vía de mejora para el BAfD.

Existen también dudas acerca de la eficacia de los proyectos emprendidos por el BAfD y de su idoneidad en términos de desarrollo y lucha contra la pobreza, algo a lo que en el futuro la institución deberá prestar una especial atención, pues para justificar su existencia, habida cuenta de su preocupante crisis financiera, debe mejorar sus resultados en términos de desarrollo, del impacto de sus acciones y mejorar la selección de sus beneficiarios.

BIBLIOGRAFÍA

African Development Bank (varias ediciones). Annual report.

Alonso y Mosley (1999), La eficacia de la cooperación internacional al desarrollo: evaluación de la ayuda. Editorial Civitas – ICEI.

Alonso (director, 1999): Estrategia para la cooperación española. Ministerio de Asuntos Exteriores.

Atienza, Jaime (2ª edición, 2000): La deuda externa y los pueblos del Sur. El perfil acreedor de España. Manos Unidas, Cáritas, Confer, Justicia y Paz, Madrid.

FMI, OCDE, NNUU, BM (2000): Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional FMI, OCDE, NNUU, BM, Washington, D.C. Banco Mundial (2000)

Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001. Banco Mundial.

James Boughton(2000): The IMF and the Silent Revolution. IMF publications, Washington DC.

Lucia Hanmer y Felix Naschold (1999): Are the international development targets attainable? ODI, basado en el estudio encargado por el Gobierno Británico.

Helleiner, G.K. (1993): Debt relief for Africa. UNICEF.

Hernández, L. y S. Katada (1996): Grants and Debt Forgiveness in Africa, Policy Research Working Papers, nº 1653, The World Bank, Washington

Intermon (2000): La realidad de la ayuda 2000-2001. Informes intermón nº 17.

Intermon Oxfam (2001): El alivio de la deuda sigue fallando a los pobres.

IMF (2000): Attacking poverty and debt. Recent progress by the IMF and World Bank in implementing the PRSP approach and the HIPC initiative. IMF

IMF (varios años): World Economic Outlook. Wasinhton DC. IMF.

Kessler, Tim (2000): Business as usual or pro-poor growth? Some thoughts on How to evaluate the PRS. Presentación en las conferencias anuales de EURODAD, Helsinki, november 2000. (www.oneworld.org/eurodad).

Lensink y White (1999): Assessing aid: a manifest for aid in the 21st century.

OCDE (2000):The DAC journal Development co-operation report 1999. 2000, volume1, no.1. París, OCDE.

Owusu, Clarke, Croft y Garrett (2000): Through the eye of a needle. The Africa debt report. Jubilee 2000 coalition, página 44.

Stiglitz (2000) The insider. The new republic magazine (17-24 abril). Reproducido parcialmente en The Ecologist (septiembre de 2000).

UNCTAD (2001): Trade and development report 2000. UNCTAD
Carlos Vaquero (coordinador, 1999): La deuda externa del Tercer Mundo. Alternativas para su condonación. TALASA, Madrid.

World Bank (2000): Global Development Finance 2000. World Bank.

World Bank (2000): Can Africa claim the 21st century?. An overview. World Bank Publications.