

dCIDOB 105.

Realitat, màgia i esperança a l'Àfrica negra.

Les cabòries del Banc Mundial a Àfrica.
Artur Colom Jaén

Les cabòries del Banc Mundial a Àfrica

És possible conjugar neoliberalisme i desenvolupament?

Artur Colom Jaén Departament d'Economia Aplicada, UAB;
Agrupament de Recerca i Docència d'Àfrica (ARDA)

Des que l'any 1950 el Banc Mundial va concedir el primer préstec a un país africà (a Etiòpia), la presència d'aquesta institució en el continent ha anat creixent. Avui dia, no hi ha cap país africà que no tingui tractes amb aquesta institució. Certament, estem davant de la institució financera més important dedicada al desenvolupament, i si afegim els bancs regionals que l'acompanyen i que treballen de manera molt similar¹, la dimensió s'eixampla. La seva rellevància no rau únicament en la immensa quantitat de diners que canalitza cap al món en desenvolupament, sinó també en la seva capacitat de creació i difusió d'ideologia i de models de desenvolupament, de la qual Àfrica no es deslliura. La seva imatge amable de pluralitat i de canals oberts de participació amaga una notable estretor ideològica, centrada en el lliure mercat.

No és casualitat que la seva seu es trobi a Washington, ja que Estats Units n'és el principal accionista, i, de fet, en té el control a tots els nivells. Un fet que queda palès en què, des de la seva fundació, tots els seus presidents han estat nord-americans. Malgrat que els països africans en són també propietaris i es beneficien dels seus préstecs, tenen poc a dir en la seva estructura de poder: dels 24 directors generals que actualment té el Banc Mundial, només dos són nomenats pels països africans.

La importància del Banc Mundial per explicar les polítiques de desenvolupament a Àfrica esdevé central a partir dels anys vuitanta. Des de les independències, entorn del 1960 per a la majoria de països, fins als anys vuitanta, les polítiques africanes de desenvolupament no es veuen tan directament influenciades pel Banc Mundial. Fins i tot hi ha

un bon nombre d'experiències amb biaix socialista, com a Tanzània, Etiòpia o Ghana. Malgrat una època de notable creixement econòmic, amb una taxa mitjana anual de creixement del PIB del 4,2% per al període 1965-1969, i del 3,3% per al període 1970-1979 (dades de la UNCTAD), les contradiccions inherents a una inserció perifèrica a l'economia mundial, amb una forta dependència financera de les antigues metròpolis i una estructura econòmica amb un fort pes de l'exportació de matèries primeres, esgoten aquest model quan apareixen símptomes de crisi en l'economia internacional. A partir de la segona meitat de la dècada dels setanta, sobretot a partir de la segona crisi petroliera l'any 1979, la crisi a Àfrica és una realitat indiscutible, encara que els seus efectes i la seva profunditat poden variar d'un país a un altre.

Del Pla de Lagos a l'Informe Berg i l'ajustament estructural

Davant de la magnitud de la crisi social, política i econòmica, l'any 1980 els mateixos líders africans van presentar, en el marc de l'Organització de la Unitat Africana (OUA), un pla per al redreçament econòmic basat en les seves capacitats. El conegut com a Pla de Lagos (OUA, 1980) no contenia, de fet, idees gaire noves, i centrava l'arrel dels problemes del subdesenvolupament africà en factors exteriors. El discurs de la dependència i de la càrrega del llegat colonial continuaven ben presents en el Pla, de manera que

l'estratègia que se'n desprenia tenia a veure amb allò que es coneixia com a *self-reliance*, l'autosuficiència. S'ha de dir que el fet que, per part dels governants africans, s'apuntessin únicament raons externes per explicar la crisi era tot un exercici de desresponsabilització poc ajustat a la realitat.

L'any següent, el Banc Mundial va presentar l'Informe Berg (Banc Mundial, 1981), en què es feia un diagnòstic de la situació africana i recomanacions de política. *Grosso modo*, el que es deia en l'Informe era que l'arrel dels problemes per al desenvolupament d'Àfrica es relacionava amb factors interns. El gran pes del sector públic i un incorrecte funcionament dels mercats, fruit d'una excessiva intervenció pública en l'economia, s'identificaven en l'Informe com els principals factors de bloqueig del desenvolupament a Àfrica. A partir d'aquí, les recomanacions que se'n derivaven tenien a veure amb l'emergent enfocament neoliberal de la política econòmica (Sanahuja, 2001).

Amb la crisi del deute i les dificultats creixents que hi ha en nombrosos països, tant el Banc Mundial com el FMI es converteixen en una de les escasses fonts de finançament que troben els països amb més dificultats. Els crèdits d'ambdues institucions arriben en gran quantitat i volum, però arriben amb l'etiqueta de la *condicionalitat*. És a dir, que aquest nou finançament quedarà condicionat a l'adopció d'una sèrie de mesures de política econòmica, algunes de les quals tindran un caire d'estabilització macroeconòmica de curt i mig termini (típicament del FMI), i d'altres tindran un caràcter més estructural de llarg termini (més aviat corresponents al Banc Mundial).

El lector es pot fàcilment imaginar que la major part del contingut del Pla de Lagos va quedar bandejat, i allò que es va acabar aplicant eren receptes derivades de l'enfocament de l'Informe Berg: privatització, desregulació i obertura. Cal dir que el progrés en la implementació d'aquesta agenda ha estat lent, i només es va generalitzar a partir de la segona meitat del decenni dels vuitanta, i amb diferents graus d'assoliment segons els països.

Al cap de pocs anys, els efectes negatius dels programes d'ajustament estructural ja eren ben visibles, amb taxes de creixement econòmic molt minses, que de fet provocaven en molts casos la caiguda de la renda per càpita. Des del punt de vista social, la pobresa va créixer, tant en termes relatius

Amb la crisi del deute i les dificultats creixents tant el Banc Mundial com el FMI es converteixen en una de les escasses fonts de finançament

com absoluts, a gairebé tots els països on es van aplicar aquestes polítiques. Els escassos èxits macroeconòmics que es poden registrar, com el de Ghana, van acompanyats d'un increment dels problemes socials i de l'endeutament (Onimode, 1989).

Es van alçar nombroses veus discordants amb les polítiques del Banc Mundial i el FMI. L'enfocament neoliberal es posava en qüestió. La proposta de 1989 de la Comissió Econòmica per a l'Àfrica de Nacions Unides (CEA) en què es va plantejar un discurs alternatiu al de l'ajustament estructural (AAF-SAP²), o treballs com *Adjustment with Human Face*, d'UNICEF (1991), mostren els efectes perniciosos de les polítiques patrocinades pel Banc Mundial i el FMI.

Un nou discurs i unes noves polítiques... però amb els mateixos fonaments

Els darrers anys del segle passat, la legitimitat del Banc Mundial i de l'enfocament neoliberal de les seves polítiques es van qüestionar fortament. Les dificultats del desenvolupament i l'extensió de la pobresa, sobretot a Àfrica, alimentaven aquesta percepció. La necessitat de transformar-se per recuperar la legitimitat van dur el Banc Mundial a abraçar el discurs de la reducció de la pobresa i a reformar la instrumentació de les seves polítiques.

El nou discurs plantejat s'ha canalitzat a través de dos instruments ben coneguts: les iniciatives de reducció del deute i les estratègies de reducció de la pobresa.

No és fins al 1996 que el Banc Mundial i el FMI accepten, a instàncies del G-7, dur a terme condonacions del deute als països més pobres. El projecte es va concretar en un programa anomenat Iniciativa HIPC³, que en primera instància proposava uns volums de reducció del deute certament limitats, i que per la pressió de l'opinió pública l'any 1999 es va ampliar⁴, amb condonacions més àmplies i amb condicions menys estrictes.

Amb els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni presents des de l'any 2000 i amb tot un renovat esforç internacional per al desenvolupament, a la cimera de Gleneagles del G-8 de l'any 2005 s'acaba aprovant una reducció del deute encara més profunda: als països que han arribat a la darrera etapa de la Iniciativa HIPC se'ls concedeix una condonació del 100% del deute que tenen amb el Banc Mundial, el FMI i el Banc Africà de Desenvolupament, en el marc de l'anomenada Multilateral Debt Relief Initiative.

Si bé en molts casos l'impacte financer és rellevant, les condicionalitats associades a la condonació fan que de fet s'estigui utilitzant la reducció del deute per aprofundir en molts aspectes de l'ajustament estructural malgrat el canvi en el discurs (Colom, 2006).

D'altra banda, per tal d'accedir als beneficis de la Iniciativa, els països estan obligats a elaborar una estratègia integral de reducció del deute, anomenada Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). Tot i que en principi ha d'estar elabo-

rada al país, en realitat, el fet que finalment hagi de ser aprovada a Washington per un comitè conjunt del FMI i el Banc Mundial, fa que, els PRSP assumeixin la visió d'aquestes dues institucions, i, per tant, gairebé no s'apartin de l'ortodòxia neoliberal. Encara que és veritat que els aspectes socials avui dia tenen una rellevància superior en la programació de les polítiques, els principis implícits de la política econòmica continuen essent els de l'ajustament estructural: privatització, desregulació i obertura (UNCTAD, 2002; Colom, 2005).

El 6 de juny de 2000, en ocasió de l'aprovació dels crèdits que donaven llum verda al projecte, aquest fou presentat pel Banc Mundial com "(...) un marc sense precedents per transformar la riquesa petroliera en beneficis directes per als pobres, els vulnerables i el medi ambient"⁶. Amb tot el finançament disponible van començar les obres, i amb un any d'avançament sobre el calendari previst, l'aixeta del petroli va començar a rajar l'octubre de 2003, fent que el Txad entrés en el club dels exportadors de petroli.

Taula 1. Estatus de la Iniciativa HIPC a 31 de juliol de 2007⁵

Països que han assolit el Punt de Culminació	Països que han assolit el Punt de Decisió	Països elegibles que no han entrat en la Iniciativa
Benín, Bolívia, Burkina Faso, Camerun, Etiòpia, Ghana, Guiana, Hondures, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritània, Moçambic, Nicaragua, Níger, Rwanda, São Tomé i Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Tanzània, Uganda i Zàmbia	Afganistan, Burundi, Congo, Gàmbia, Guinea, Guinea Bissau, Haití, República Democràtica del Congo i Txad	Comores, Côte d'Ivoire, Eritrea, Kirguizistan, Libèria, Nepal, República Centreafricana, Somàlia, Sudan i Togo

Fonts: Banc Mundial i FMI

Petroli i reducció de la pobresa al Txad: un exemple de les contradiccions del nou discurs del Banc Mundial

Un cas força il·lustratiu de les contradiccions a què s'enfronta el Banc Mundial en aquesta nova agenda és el projecte petrolier del Txad. Malgrat que des dels anys setanta se sabia que hi havia petroli en el subsòl d'aquest país centreafricà, la inestabilitat política present des de la independència va ajornar el projecte fins als anys noranta. El president Idriss Déby, que havia arribat al poder mitjançant un cop d'Estat l'any 1990, i que no tenia precisament un bon historial democràtic, va aconseguir tirar endavant el projecte d'explotació dels jaciments de Doba, al sud del país. El projecte també incloïa la construcció d'un oleoducte d'una mica més de 1.000 quilòmetres fins a Kribi, a la costa camerunesa.

Un consorci de tres grans transnacionals petrolieres liderat per la texana ExxonMobile (que va aportar un 40% del capital), i que també agrupa la malaia Petronas (35%), i la californiana Chevron (25%), van posar fil a l'agulla per tirar endavant la inversió privada més gran que mai no s'havia fet a l'Àfrica Subsahariana: 4.200 milions de dòlars.

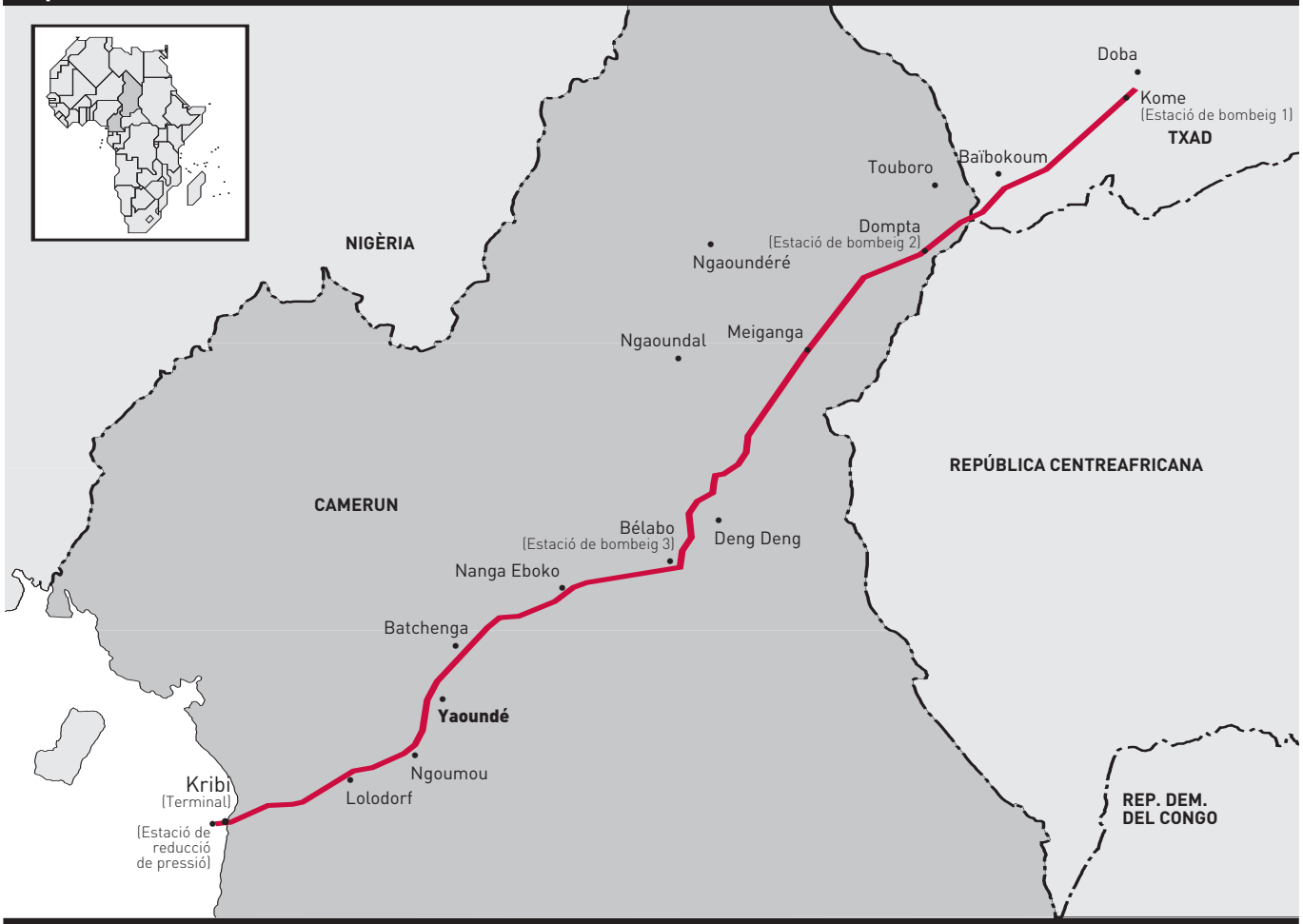
Per donar solidesa al projecte i garantir certa estabilitat institucional i jurídica, el Banc Mundial s'hi va implicar. En primer lloc, ho va fer perquè sense la seva participació aquest projecte no s'hagués dut a terme, i la nova política energètica dels Estats Units buscava reduir la dependència petroliera de l'Orient Mitjà i augmentar els subministraments del Golf de Guinea, i aquest projecte encaixava en aquesta visió, ja que la previsió era transportar el 100% del petroli extret als Estats Units. En segon lloc, el Banc veia una oportunitat de dur a terme un projecte on es combinessin indústries extractives i polítiques de reducció de la pobresa, que li podia servir de prova pilot per a altres països i recuperar certa legitimitat en projectes d'impacte ambiental.

Per guanyar legitimitat a ulls de la població i de l'opinió pública internacional, i també per evitar l'anomenada *male-dicció dels recursos*⁷, el Banc Mundial va condicionar la seva participació a l'aprovació al Parlament txadès a principi de l'any 1999 de la Loi 001/99, per la qual es regulava l'administració dels recursos procedents del petroli. A grans trets, la Loi obligava el Govern a assignar una part substancial dels ingressos derivats del petroli als denominats *sectors prioritaris*: salut, benestar social, educació, infraestructures, energia, desenvolupament rural, medi ambient i aigua.

Paral·lelament, el Txad era beneficiari de l'Iniciativa HIPC del Banc Mundial i el FMI des de l'any 2001. Com hem vist més amunt, una condició associada a la reducció del deute és l'elaboració d'una estratègia integral de reducció de la pobresa, que en el cas del Txad fou aprovada el juny de 2003, amb el nom de Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté. De manera que a principi de 2004 el Banc Mundial havia aconseguit que una sèrie d'elements, en principi necessaris per dur a terme polítiques de reducció de la pobresa, estiguessin sobre la taula: finançament i una estratègia.

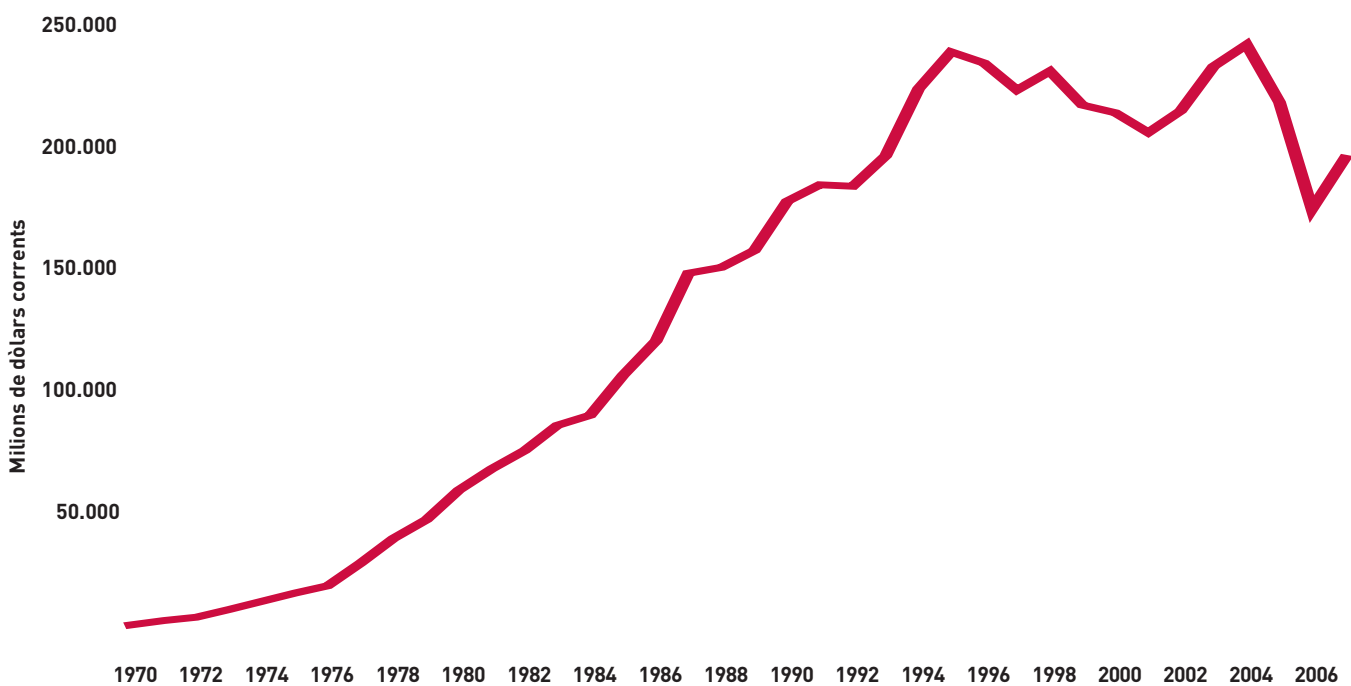
Però, al cap de molt poc temps, el que havia de ser un model a seguir per altres països en situacions similars es va ensorrar. La renda del petroli va portar al límit la precarietat dels equilibris polítics existents al Txad, la manca de capacitats per gestionar un pressupost creixent i l'autoritarisme del contestat Déby. L'any 2005 va forçar una reforma constitucional per presentar-se a una reelecció que la Constitució no li permetia, i va acabar de provocar la defecció de nombrosos col·laboradors que es van aixecar en armes i es van instal·lar a l'est del país, a la frontera del Darfur sudanès. D'altra banda, a principi de 2006 el president també va forçar la modificació de la Loi de la qual tant es vantava el Banc Mundial, en un sentit que li permetés disposar de més recursos lliures de control. El Banc de seguida va cessar les seves activitats al país,

Mapa 1: Oleoducte Txad-Camerun



Font: Departament de Geologia Econòmica, Universitat de Texas

Gràfic 1. Deute extern total de l'Àfrica Subsahariana (1970-2007)



Elaboració pròpia. Font: World Development Indicators On-line, Banc Mundial, (febrer de 2008).

però les necessitats geoestratègiques dels Estats Units van pesar més, i finalment es va arribar a un acord l'estiu de 2006 en què el Banc acceptava la modificació de la Loi, que entre d'altres coses significava poder dedicar més recursos a la *seguretat*, és a dir, a la despesa militar.

Des de la modificació de la Loi, la inestabilitat política s'ha accentuat notablement, i s'ha arribat a enfrontaments armats oberts a la capital, el darrer d'aquests el febrer de 2008. Metafòricament, el Banc Mundial va evacuar les seves oficines a Ndjamena i va aturar les seves operacions al país. Mentrestant, dels pous de Doba no va deixar de rajar petroli ni un sol dia. Combinar en la mateixa agenda la defensa dels interessos del capital transnacional i portar a terme polítiques de reducció de la pobresa, tot plegat en un context d'autoritarisme, feblesa institucional i volatilitat política, s'ha revelat, si més no, ingenu.

El Banc Mundial és un bon aliat per al desenvolupament a Àfrica?

L'experiència de l'aplicació de polítiques neoliberals a Àfrica, típicament associades a l'acció del Banc Mundial, està resultant molt limitada en termes de desenvolupament. Malgrat els intensos intents de reforma de la darrera dècada, entre els quals destaca la preocupació per la pobresa, la percepció que el Banc pretén canviar l'embolcall tot mantenint la recepta de sempre és més que una percepció: és una realitat fàcilment objectivable. ●

Notes

1. A més del Banc Africà de Desenvolupament, trobem el Banc Interamericà de Desenvolupament i el Banc Asiàtic de Desenvolupament.
2. *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programs for Socioeconomic Recovery and Transformation*.
3. *Heavily Indebted Poor Countries*, traduïble per "Països pobres molt endeutats".
4. Oficialment *Iniciativa HIPC Reforçada*.
5. La Iniciativa HIPC s'estructura en tres fases. En la primera, el país beneficiari ha de tenir un programa en marxa amb el FMI i elaborar un PRSP. En la segona (superat el Punt de Decisió), el país rep condonacions parcials del deute i ha d'implementar el PRSP. Finalment, amb el PRSP ja havent donat resultats, el país accedeix a les condonacions completes establertes en la Iniciativa, en l'anomenat Punt de Culminació.
6. *World Bank approves support for Chad-Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project*, Banc Mundial, nota de premsa No 2000/395/AFR, 6 de juny de 2000.
7. El concepte de *maledicció dels recursos* fa referència al fet que històricament nombrosos països en desenvolupament no han aconseguit traduir en millores socioeconòmiques l'explotació del seus immensos recursos naturals. Els exemples típics són Algèria, Veneçuela i Nigèria. Les explicacions d'aquest fenomen solen centrar-se en la mala governança associada a l'immens creixement de recursos fiscals disponibles, que obren la porta a la corrupció, el malbaratament i el reforçament de l'autoritarisme.

Referències bibliogràfiques

- BANC MUNDIAL.** *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa*. Washington: Banc Mundial, 1981. Consultable a: www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2000/04/13/000178830_98101911444774/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- BANK INFORMATION CENTER.** www.bicusa.org
- BRETTON WOODS PROJECT.** www.brettonwoodsproject.org
- COLOM,** Artur. "¿Un nuevo rumbo para las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en África?" A: **CAMPOS,** Alicia (ed.). *Ayuda, mercado y buen gobierno*. Barcelona: Icaria, 2005.
- COLOM,** Artur. "Alcance y limitaciones de las iniciativas de reducción de la deuda en África subsahariana". A: **VV.AA.** *Claves de la Economía Mundial 2006*. Madrid: ICEX-ICEI, 2006.
- ONIMODE,** Bade (ed.). *The IMF, the World Bank and the African Debt: Social and Political Impact*. Londres: Zed Books, 1989.
- ORGANITZACIÓ DE LA UNITAT AFRICANA (OUA).** *Lagos plan of action for the economic development of Africa (1980-2000)*. Addis Ababa: OUA, 1980. Consultable a: www.uneca.org/itca/ariportal/docs/lagos_plan.pdf
- SANAHUJA,** José Antonio. *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermón-Oxfam i Icaria, 2001.
- UNCTAD.** "From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?". *Economic Development in Africa series*. Nova York i Ginebra: UNCTAD, 2002.

