

EL ALIVIO DE LA DEUDA EN ÁFRICA: ¿HACIA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA?

*Gemma Cairó i Céspedes**

*Artur Colom Jaén***

En este artículo se estudian las oportunidades de reducción de la pobreza en África Subsahariana surgidas a raíz de la propuesta de condonación de deuda del G-7, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la llamada Iniciativa PPAAE, encaminada a aliviar la carga de la deuda de los países pobres altamente endeudados. Tras un repaso histórico al proceso de endeudamiento africano, señalando sus causas y analizando la estructura de la deuda, se analizan los términos de la Iniciativa y su estado de aplicación a junio de 2001. Finalmente, se aportan elementos de crítica a la Iniciativa desde un enfoque de desarrollo humano.

Palabras clave: desarrollo económico y social, deuda externa, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, África.

Clasificación JEL: F34, O55.

1. Introducción

El estudio de la realidad africana ha venido cobrando interés en los últimos años. El motivo principal que explica esta preocupación reside en la extrema debilidad económica, política y social en la que se encuentra sumida África Subsahariana. El proceso de mundialización, exponencialmente acelerado en la última década, está dejando de lado a África, y ello se refleja en las estadísticas de flujos económicos y financieros mundiales, donde África no existe sino marginalmente. En la reunión auspiciada por Naciones Unidas en Bruselas, en

mayo de 2001, a propósito de los eufemísticamente llamados Países Menos Avanzados (PMA), se constató que la mayoría de los países clasificados como tales se sitúan al sur del Sáhara¹. Una de las cuestiones más relevantes a la hora de discutir las posibles causas de este escaso desempeño es el lastre de la deuda externa, y los obstáculos que ésta supone para los procesos de desarrollo. Para tratar de paliar esta situación, desde el año 1996 el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), con el apoyo de los países más desarrollados, el G-7, impulsan la Iniciativa PPAAE² con el objetivo de condonar una parte de la carga de la deuda de los países

* Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial. Universitat de Barcelona.

** Departament d'Economia Aplicada. Universitat Autònoma de Barcelona. Versión de enero de 2003.

¹ Ver <http://www.unctad.org/conference.htm> (junio de 2001); para comentarios acerca de la conferencia, véase http://www.iigov.org/iigov/cpd/biblioteca/cg/cg6/cg6_03.htm (junio de 2001).

² Siglas de «Países Pobres Altamente Endeudados».

más pobres, siendo africanos 34 de los 42 países potencialmente beneficiarios de la Iniciativa. Estudiar en qué consiste la Iniciativa en África constituye una cuestión relevante, ya que estamos hablando de unos 430 millones de personas de países con un nivel de desarrollo humano muy bajo³.

En este artículo nos proponemos analizar la Iniciativa en el contexto africano, y sus posibles implicaciones en cuanto a la erradicación de la pobreza. En primer lugar, realizaremos un repaso histórico al proceso de endeudamiento africano, señalando sus causas y analizando la estructura de la deuda. En segundo lugar, analizaremos la Iniciativa, estudiando su planteamiento, implementación y estado de aplicación. Finalmente, se concluye reflexionado acerca del alcance y los límites de la Iniciativa en cuanto a reducción de la pobreza y desarrollo humano.

2. La especificidad de la deuda externa africana

El postcolonialismo y el endeudamiento

Para efectuar un análisis estructural de la deuda externa de los Países Pobres Altamente Endeudados del África Subsahariana (PPAEA, en adelante⁴), hay que analizar el impacto del colonialismo, y cómo ello condicionó el «despegue» posterior a la independencia.

A principios de los años sesenta, cuando la mayor parte de los PPAEA hubieron conseguido la independencia formal, éstos intentaron insertarse en la economía mundial, pero lo hicieron con graves deficiencias estructurales derivadas de las distorsiones provocadas por siglos de dominación colonial. De hecho, la colonización más que favorecer el desarrollo de la burguesía

africana había asfixiado su potencial, en la medida en que ésta podía convertirse en una amenaza política para las metrópolis (Amin, 1999). Esta situación de bloqueo estructural tiene su reflejo en un proceso de constante endeudamiento, en el que podemos distinguir causas internas y externas. En cuanto a las internas señalaremos las que apunta Santamaría (Santamaría, 1987), como son el establecimiento de una industria nacional, que más allá del interés estrictamente económico supuso una opción política de afirmación de la independencia⁵. Además de la falta de cuadros gestores y técnicos nacionales bien preparados, y del gigantismo de algunas instalaciones, había que importar la mayor parte de input, especialmente los de mayor valor añadido tecnológico, lo que acentuó la dependencia financiera. Asimismo, el legado social de la colonia dejaba mucho que desear, con lo que algunos de los gobiernos independientes dedicaron crecientes sumas a proveer prestaciones sociales como sanidad básica y educación primaria. Además, la búsqueda de prestigio, la falta de preparación, y la inexperiencia en la gestión del nuevo Estado llevó en algunos casos a despilfarros innecesarios. También cabe señalar el establecimiento de cleptocracias (Rowley, 1999), apoyadas por Occidente en muchos casos. Ello sin duda nos remite a la naturaleza del estado en estos países, perfectamente expresada por Amin:

«...mientras que el capitalismo central integra la sociedad, las formas que operan en el capitalismo periférico la desintegran y hacen virtualmente imposible la cristalización nacional». (Amin, 1999).

Otro aspecto que lastró financieramente África Subsahariana fue el establecimiento de unos ejércitos sobredimensionados que, en muchos casos, eran fruto de tensiones ajenas, propias de la Guerra Fría. A todos estos factores añadiríamos el predicamento que tenía entre las élites africanas la ideología de la «modernidad», entendida ésta en un sentido rostowiano y occidentalista,

³ En la última clasificación del Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2002), los últimos 27 países son africanos.

⁴ Nos referimos así a Angola, Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, Chad, Comoros, República Democrática del Congo, Congo, Costa de Marfil, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Sierra Leona, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Somalia, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda y Zambia.

⁵ Cabe recordar que la industria estuvo prohibida durante la época colonial.

constituyéndose el Estado en el instrumento exclusivo de acceso a la «modernidad», ya fuera ésta capitalista o socialista, con lo que el intento de vertebrar *ex nihilo* un Estado-nación al modo occidental absorbió grandes recursos financieros.

Las economías de los PPAEA, claramente periféricas, también han tenido que sufrir las consecuencias de un sector exterior debilitado por la dinámica de acumulación de capital a escala mundial, estructurada en un sistema centro-periferia. Los PPAEA, en el momento de la independencia eran economías orientadas al exterior y productoras de uno o muy pocos productos primarios. El hecho de que la mayor parte de ingresos por exportación, imprescindibles para construir y desencadenar procesos de desarrollo, provengan de uno o muy pocos rubros de exportaciones, y siempre de productos primarios, condiciona sobremanera el resto de la economía. Así, entendemos que es el modo en que se insertan las economías africanas en la economía mundial el principal factor explicativo de la explosiva situación social y económica en la que hoy se encuentran estos países. A pesar de todas estas limitaciones, las tasas de crecimiento de la economía subsahariana fueron notables hasta principios de los años setenta (UNCTAD, 1998), coincidiendo con los años de mayor crecimiento de los países centrales, de cuya demanda dependían las exportaciones africanas. La relación real de intercambio (RRI) —medida por los precios en los mercados mundiales de las principales cosechas africanas que se exportaban, en relación con los precios de los bienes manufacturados importados y de los combustibles— fue crecientemente favorable para las exportaciones africanas hasta 1976, cuando, en término medio, era más del doble que la del 1961 (Barrat-Brown, 1994). Es preciso señalar el carácter coyuntural de la mejora de la RRI ya que la tendencia histórica indica un deterioro en el largo plazo.

Dada la extraversión de las economías poscoloniales, esta evolución favorable de la RRI se tradujo en un episodio de notable crecimiento económico. La primera crisis petrolera en 1973 supuso un choque asimétrico al sur del Sáhara, ya que mientras los exportadores de crudo como Angola, Nigeria,

Gabón, etcétera, se vieron beneficiados, a los petróleo-dependientes se les disparó la factura energética. De todos modos, en esos años, dada la extraordinaria liquidez en los mercados financieros mundiales, no había problemas de acceso al crédito para financiar los déficits de la balanza por cuenta corriente, e incluso los exportadores de petróleo acudieron a dicho crédito para financiar sus crecientes importaciones (UNCTAD, 1998)⁶. Estos nuevos préstamos no sólo venían a cubrir la factura energética, sino que desde un punto de vista sistémico también cumplían su función de reciclaje de petrodólares, proporcionando una salida a la creciente liquidez de los mercados financieros mundiales, rasgo extensible a la totalidad de la periferia.

Al choque petrolero hay que añadir el deterioro de la RRI a partir de 1976, cuando en los mercados mundiales de materias primas se dejó notar la crisis en el centro del sistema, de modo que se redujo la demanda mundial de la totalidad de los productos exportables cosechados o extraídos en el África Subsahariana⁷, truncándose la tendencia creciente del volumen exportado en productos no petroleros, y bajando incluso el precio del petróleo para los exportadores de éste, con lo cual el recurso al endeudamiento se convirtió en el único medio de conseguir divisas. Además, «los precios de las importaciones del continente se incrementaron al ritmo del tipo de interés correspondiente al endeudamiento en petrodólares» (Barrat-Brown, 1994).

Toda esta amalgama de factores estructurales externos e internos, y la coyuntura de crisis en el centro del sistema, condujeron al colapso, a principios de los años ochenta, de las economías africanas en general y de los PPAEA en particular, cons-

⁶ El incremento en volumen de préstamos a largo plazo hacia los PPAEA fue notable, pasando de 2.798 millones de dólares en 1976, hasta 9.130 millones de dólares en 1980 (Gráfico 1), incrementándose asimismo la participación de la banca internacional privada en estos préstamos. La financiación en forma de créditos a corto plazo también aumentó, pasando aproximadamente de 2.500 millones de dólares en 1976 a 22.600 millones de dólares en 1980 (BANCO MUNDIAL, 2000)

⁷ Los avances tecnológicos en la industria del Centro del Sistema, con el desarrollo de insumos sustitutivos de materias primas, también tuvieron que ver con este declive de la demanda.

tituyendo la deuda externa su reflejo más visible. En cualquier caso es difícil desvincular la crisis económica africana de la herencia colonial, como expone Amin:

«Tratándose del agravamiento de la crisis en el África Subsahariana, «cuartomundializada», recalqué lo que siempre había afirmado que era la causa profunda de esta involución: el mantenimiento de África en sus estructuras coloniales...que hacía imposible el paso necesario a la intensificación de la agricultura y a la industrialización de apoyo a esta» (Amin, 96, 1999).

El ajuste a partir de los años ochenta: el protagonismo del FMI y el BM y la persistencia del endeudamiento

Conscientes del estancamiento y del sobreendeudamiento, en 1980 los gobiernos africanos diseñaron lo que se dio en llamar el Plan de Lagos, un plan de acción de 20 años, a implementar a partir de los recursos propios, una especie de ajuste doméstico para superar la crisis con una visión a largo plazo, cuyos objetivos se basaron en cinco principios: i) hacer del bienestar social el centro de las políticas; ii) la erradicación de la pobreza; iii) transformar la estructura industrial y diversificar la producción; iv) construcción de economías nacionales fuertes y fomentar la integración económica; y v) integración en la economía mundial (Muchie, 2000). Como respuesta, al año siguiente el Banco Mundial publicaba «Desarrollo acelerado para el África Subsahariana», conocido por Informe Berg. De acuerdo con el espíritu de la época, en él se ponía énfasis en la liberalización y la apertura comercial y financiera como remedio al deterioro económico, además de criticar a los gobiernos africanos por sus sobredimensionados proyectos⁸. Se ha considerado que dicho informe, de hecho, constituía «un buen ejemplo de la sustitución del análisis de las causas y de las raíces del fracaso del

desarrollo africano por recetas técnicas» (Amin, 47, 1989). De acuerdo con el contenido del informe, en él se definían los términos de la condicionalidad de los futuros préstamos, ciertamente duros (Barrat-Brown, 1994). Si bien en un principio los gobiernos intentaron aplicar recetas a caballo entre el Plan de Lagos y el Informe Berg, en cuanto estalló la crisis de la deuda en la periferia, la posición financiera de los PPAAEA se tornó tan delicada que, sin fuerza negociadora, sucumbieron a los deseos de las instituciones de Washington y se generalizaron los planes de ajuste estructural de corte fondomonetarista, impregnados de filosofía neoliberal, fiel reflejo del Consenso de Washington. El contexto de crisis condujo a que la financiación privada dejara de afluir (UNCTAD, 1998), con lo que los organismos públicos, y en particular el BM y el FMI, se convirtieron en los actores de más peso en la gestión de la crisis y de la deuda africana (Gráfico 2), ya que ningún otro acreedor prestaría nuevos fondos sin el cumplimiento de los estrictos términos de condicionalidad dictados por el BM. De modo que en la práctica, la política económica de los PPAAEA venía en buena parte impuesta por los deseos de Washington.

El ajuste, siguiendo la lógica de dar más espacio al mercado, consistió en la consabida y universal receta de devaluar, para poder exportar más y deprimir la demanda interna; eliminar subvenciones, para no distorsionar la formación de precios; abrirse comercialmente, para que la estructura de precios interna reflejara la estructura de precios internacional; apartar el Estado de la vida económica, en virtud de su pretendida ineficiencia; y desregular los mercados de capitales para atraer financiación privada. Todo ello con el objetivo de la recuperación de las magnitudes macroeconómicas, sobre todo la inflación, el PIB, el déficit público y el equilibrio en la balanza por cuenta corriente. A nivel sistémico, los planes tenían también como objetivo la inserción de África en la economía mundial bajo las condiciones dictadas por el entonces incipiente proceso de globalización, expresando la «recompradorización» de la periferia (Amin, 1999).

Es importante subrayar que, a diferencia del caso latinoamericano, para el FMI y el BM, y el sistema financiero internacional

⁸ Algunos de los cuales, por cierto, fueron financiados por el BM.

en general, el objetivo de asegurarse el cobro de la deuda no era prioritario teniendo en cuenta el escaso peso relativo que ésta tenía⁹. Ello puede explicar que más adelante se haya podido abordar la propuesta de condonación de la deuda.

Los resultados de los programas de ajuste estructural en los PPAEA hay que calificarlos, en general, de fracaso (Santamaría, 1997). Si bien se puede señalar algún éxito macroeconómico como el de Uganda (Banco Mundial, 2001), éste queda empañado por los costes sociales que ha ocasionado (Sánchez, 1999). En lo que concierne a los indicadores de desarrollo social, éstos se deterioraron considerablemente durante los primeros años del ajuste, registrándose retrocesos en el gasto en sanidad básica y en educación primaria, y en la renta per cápita¹⁰. La remoción de subsidios a los alimentos básicos y al transporte, en nombre de la libre formación de precios, se tradujo en un deterioro importante de las condiciones de vida de los más vulnerables. Tal y como se preguntaba en 1985 J. Nyerere, presidente de Tanzania: «must we starve our children to pay our debt?» (Nafziger, 1993). No fue hasta 1987, con la publicación del Informe de UNICEF *Ajuste con rostro humano*, cuando las políticas de ajuste empezaron a suavizarse, intentando incorporar la dimensión social a los planes, singularmente la reducción de la pobreza.

Por otro lado, las medidas de ajuste no lograron estimular la recuperación económica, y la apertura de los mercados de capitales no ha conseguido atraerlos, profundizándose el endeudamiento y la dependencia hacia el BM y el FMI (Gráfico 2). Aunque bien se puede argumentar que la financiación bilateral continúa siendo la predominante en términos de volumen (Moisseron y Cottenet, 1999), ésta se condiciona a los criterios de las instituciones de Bretton Woods.

Además, las recetas fondomonetaristas apostaban por profundizar la especialización monoprodutora, y ello coincidió con un deterioro de los precios de las materias primas (UNCTAD, 1998). Todo lo contrario de lo que podemos considerar una de las principales razones del fracaso del desarrollo en África: la inexistente revolución agrícola imprescindible para la posterior industrialización y desarrollo social en la región (Amin, 1989).

El marasmo social y la pobreza, acentuada por los planes de ajuste estructural, constituyen la chispa que enciende conflictos latentes que llegan a degenerar en conflictos armados, lo que empeora aún más la situación de determinados países¹¹, convirtiendo la situación de endeudamiento en todavía más dramática.

Más allá de las críticas genéricas a los modelos neoliberales, en el caso africano hay que subrayar la prepotencia de los técnicos del FMI y del BM, quienes considerándose portadores de la única vía de salida para África (Helleiner, 1992), imponían sus programas de ajuste diseñados en Washington sin apenas discutirlos con los técnicos y políticos locales —influyendo mucho la condicionalidad de los préstamos otorgados—, lo cual redundaba en un divorcio flagrante entre realidad y modelos. Incluso el propio J. Stiglitz, recientemente comentaba que los técnicos del FMI se han dedicado más a hacer ideología que economía, intentando ajustar las realidades a los modelos y no al revés (Stiglitz, 2001).

La estructura de la deuda externa

Tal y como se desprende del Gráfico 1, el *stock* de deuda externa total de los PPAEA ha crecido notablemente en las tres últimas décadas. Partiendo de un monto de 7.299 millones de dólares en 1971, llegamos hasta los 143.773 que se registran en 2000, alcanzando un máximo de 162.816 en

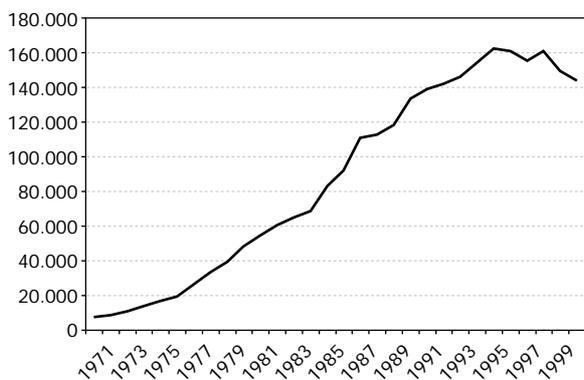
⁹ En el año 1998, de la deuda total a largo plazo de la Periferia, sólo un 9 por 100 correspondía a África Subsahariana, siendo en 1970 un 10 por 100 (Banco Mundial, 1999).

¹⁰ ANYAOKU (1989), ha señalado que el progreso en nivel de vida desde 1965 hasta 1980 desapareció en siete años. El 94 por 100 de la población africana vive en países con una renta per cápita inferior a la de 1982 (FREEMAN y LINDAUER, 1999).

¹¹ Malí, Senegal, Mauritania, Rwanda, el antiguo Zaire, Sierra Leona, Liberia, etcétera; la lista sería larga. Un reflejo de dicha situación bien podría ser que, por ejemplo, Somalia y Liberia desaparecen de las estadísticas económicas internacionales.

GRÁFICO 1

DEUDA EXTERNA TOTAL DE LOS PPAEA, 1971-2000
(Miles de millones de dólares corrientes)

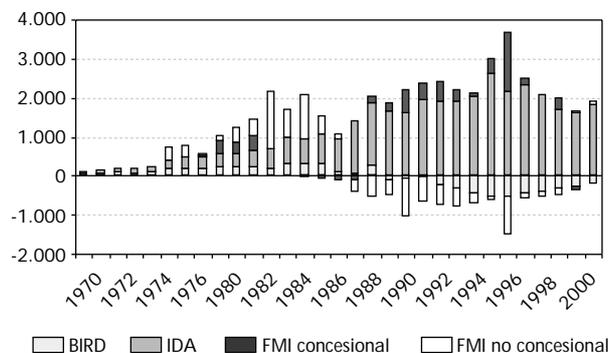


NOTA: Hasta el año 1981 no se disponen de datos de la deuda de Angola ni Mozambique.

FUENTE: BANCO MUNDIAL (2002b) y elaboración propia.

GRÁFICO 2

FLUJOS NETOS HACIA PPAEA, FMI Y BM
(Miles de millones de dólares corrientes)



NOTA: Flujos netos para cada una de las cuatro fuentes de financiación. Para los flujos no concesionales del FMI no se disponen de datos para Benín, Burkina Faso, Angola ni Mozambique.

FUENTE: BANCO MUNDIAL (2002b) y elaboración propia.

1998. Ello supone una tasa de crecimiento anualizada del 10,82 por 100.

Como se comentaba más arriba, el peso del BM y del FMI es creciente, sobre todo a partir de los años ochenta, cuando se generalizan los planes de ajuste estructural. Concretamente, en 1998 el 32 por 100 de la deuda externa a largo plazo para el conjunto de África subsahariana era de origen multilateral (Banco Mundial, 1999). Así, en el Gráfico 2 se observa que los flujos netos procedentes de dichas instituciones son crecientes, acentuándose el peso de las transferencias concesionales a partir de 1986, cuando los planes de ajuste estructural se encuentran en su apogeo, lo que da una idea de la debilitada posición de los PPAEA, incapaces de negociar créditos en condiciones de mercado abierto.

Cabe destacar que a partir de 1987, los PPAEA sólo reciben flujos netos positivos de la ventanilla «blanda» del BM, la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y de las líneas concesionales del FMI. Además, el grado de concesionalidad de la totalidad de los flujos no ha cesado de aumentar, pasando de un 32,85 por 100 en 1980, a un 40,44 por 100 en 1990 y a un 46,21

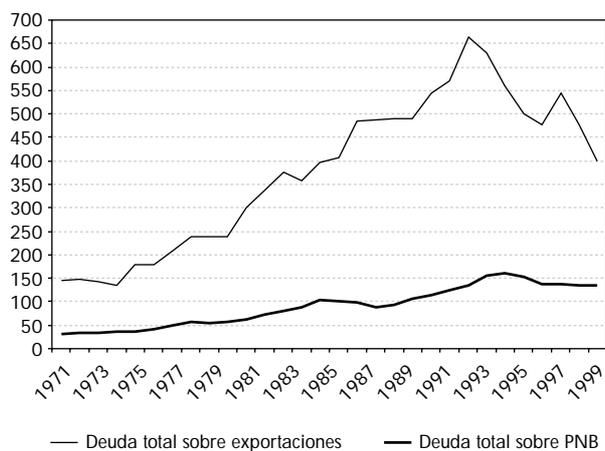
por 100 en 1994¹². Todo ello es reflejo de la capacidad de tutelaje del BM y del FMI, habida cuenta de su posición de principal acreedor.

La carga de la deuda ha supuesto una parte enorme de los ingresos por exportaciones y del PNB de los PPAEA, lo que redundará en serias dificultades para financiar los eventuales procesos de desarrollo. Tal y como se refleja en el Gráfico 3, el coste de oportunidad de la deuda externa creció mucho hasta la primera mitad de la pasada década, suavizándose posteriormente la tendencia, debido al efecto de las primeras operaciones de condonación, y de la recuperación de los precios de algunas exportaciones primarias. También es de destacar que el servi-

¹² Cálculos a partir de *World Debt Tables* 1994, BANCO MUNDIAL. Dichos porcentajes son una media del tanto por ciento de concesionalidad, ponderada por el peso de la deuda total. Angola y Mozambique no se han considerado para 1980 porque no hay datos. Cabe destacar la fuerte dispersión de los datos, que puede esconder que por ejemplo en 1994, 21 de los 34 países tenían una concesionalidad superior al 60 por 100 de los flujos totales, o que de éstos 21, 9 la tenían superior al 80 por 100, y 3 (Burundi, Malí y Rwanda) superior al 91 por 100.

GRÁFICO 3

PESO DE LA DEUDA TOTAL SOBRE LAS EXPORTACIONES Y SOBRE EL PNB EN LOS PPAE, 1971-2000 (En %)



NOTA: Para algunos países no hay datos completos.
FUENTE: BANCO MUNDIAL (2002b) y elaboración propia.

cio de la deuda ha alcanzado en algún país montos superiores al 50 por 100 de las exportaciones¹³.

La insostenibilidad de la deuda y la carga que supone para los procesos de desarrollo hizo que a principios de los años noventa se empezara a abordar seriamente la cuestión de la condonación, siendo la Iniciativa PPAE su expresión más acabada. La desarticulación económica y el estancamiento que caracteriza la región, la escasa funcionalidad del Estado para impulsar estrategias de desarrollo y la creciente marginación del continente de los flujos internacionales de capitales profundiza la dependencia y la exclusión de los países del África Subsahariana en el contexto mundial. Más allá del mayor o menor potencial de la iniciativa de condonación de la deuda para liberar recursos, la Iniciativa PPAE puede significar no solamente la aceptación por parte

de los acreedores del sobreendeudamiento estructural de la región o del escaso éxito de las renegociaciones anteriores sino también un primer reconocimiento desde las instituciones multilaterales del grave deterioro social y humano existente en el África Subsahariana.

3. La iniciativa PPAE: el alivio de la deuda para los más pobres

En 1996, el FMI y el BM aprobaban, con el apoyo del G-7, los términos de la iniciativa de alivio de la deuda externa para 42 países subdesarrollados, los HIPC¹⁴ o Países Pobres Altamente Endeudados (PPAE) con el objetivo de alcanzar unos niveles de deuda «sostenibles», con el fin último de estimular el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El distinto comportamiento de los países endeudados en la superación de la crisis de los años ochenta a lo largo de la última década ha puesto de manifiesto las dificultades para los más pobres de superar la restricción estructural de escasez de recursos para financiar las políticas nacionales de desarrollo. A pesar de la mencionada especificidad periférica, en términos económicos y políticos, del grueso de PPAE del África Subsahariana, las instituciones financieras siguen centrando los problemas financieros de la región en consideraciones que a menudo obvian tal especificidad:

«...muchos países pobres, especialmente en África al sur del Sahara, siguen padeciendo niveles inaceptables de pobreza y pesadas cargas de endeudamiento debido a una combinación de factores, entre ellos la aplicación de políticas imprudentes de gestión de la deuda externa, la falta de perseverancia en el ajuste estructural y la reforma económica, el deterioro de la relación real de intercambio y una gestión desacertada del gobierno» (Andrews *et al.*, 1999).

¹³ Por ejemplo, en Uganda en 1990 alcanzó el 59,9 por 100, (BANCO MUNDIAL, 2000), y en Zambia el 80 por 100 en 1993 (BANCO MUNDIAL, 1997).

¹⁴ En siglas inglesas *Heavily Indebted Poor Countries*.

Al enfocar de este modo la cuestión, como se verá posteriormente, el enfoque de la Iniciativa PPAE tendrá por objetivo atacar los aspectos de la misma, especialmente en lo que se refiere a la aplicación del ajuste estructural, históricamente condición *sine qua non* para acceder a la reestructuración de la deuda externa. De todas formas, cabe mencionar al respecto un elemento relativamente novedoso en el diseño de los planes de ajuste al incorporar formalmente el objetivo de reducción de la pobreza como aspecto fundamental de los mismos y de la Iniciativa en general, cambio de rumbo que el BM viene incorporando en su discurso desde finales de los años ochenta. La estrategia de reducción de la pobreza que adopte cada país quedará reflejada en un nuevo instrumento, el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)¹⁵. De hecho, ésta es una de las principales modificaciones que experimentó la Iniciativa PPAE en su versión reforzada, y definitiva, aprobada en Colonia en 1999¹⁶.

Los requisitos para que un país pueda acceder a la Iniciativa, es decir, aquellos para que sea considerado como país elegible, son altamente restrictivos, quedando limitada esta oportunidad a un conjunto de países muy pobres, muy endeudados y marginados de los flujos financieros internacionales de capital. Concretamente las condiciones son las siguientes: *i*) que los países estén habilitados a acceder a las «ventanillas blandas» de las instituciones financieras internacionales, es decir, a los préstamos de la AIF —del grupo del BM— y al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE)¹⁷ del FMI; *ii*) que los países estén aplicando los programas de ajuste diseñados por estas instituciones; *iii*) la incapacidad de lograr la «sostenibilidad» de la deuda

externa después de la aplicación de los mecanismos tradicionales¹⁸ de alivio de la deuda externa. Se considera que la deuda es sostenible cuando el indicador valor actualizado neto de la deuda¹⁹ sobre las exportaciones no supere el 150 por 100 o que la ratio del valor neto de la deuda y los ingresos fiscales sea inferior al 250 por 100²⁰. De acuerdo con estos criterios, los países susceptibles de acogerse a la Iniciativa PPAE son 42, la mayoría de ellos del África Subsahariana (34), y el resto latinoamericanos (4), asiáticos (3) y de Oriente Medio (1).

Pueden diferenciarse tres etapas en el desarrollo de la Iniciativa PPAE (Esquema 1). La primera de ellas, con una duración de tres años, consiste en determinar la sostenibilidad de la deuda de los países elegibles después de aplicar durante este período los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda y el correspondiente programa de reformas estructurales y de reducción de la pobreza, llegando al punto de decisión (segunda etapa). En este momento se abren dos posibilidades: a) las operaciones de reducción de la deuda en el Club de París (bajo los términos de Nápoles) y de los acreedores bilaterales y comerciales en condiciones similares han permitido al país alcanzar la sostenibilidad de su deuda externa de acuerdo con los criterios mencionados anteriormente. La reprogramación de la deuda para estos países en el marco de la iniciativa ha finalizado; b) los mecanismos tradicionales de reducción de la

¹⁵ De ahí que a finales de 1999 se aprobara la sustitución del Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) —tramo de crédito del FMI a los países más pobres en condiciones concesionales— por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP). Asimismo, la financiación concesional del Banco Mundial, operada a través de la Agencia Internacional de Fomento, se integra en los Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC en inglés).

¹⁶ Esta iniciativa reforzada conocida como HIPC-II será a la que nos referiremos como Iniciativa PPAE.

¹⁷ SCLP a partir de 1999.

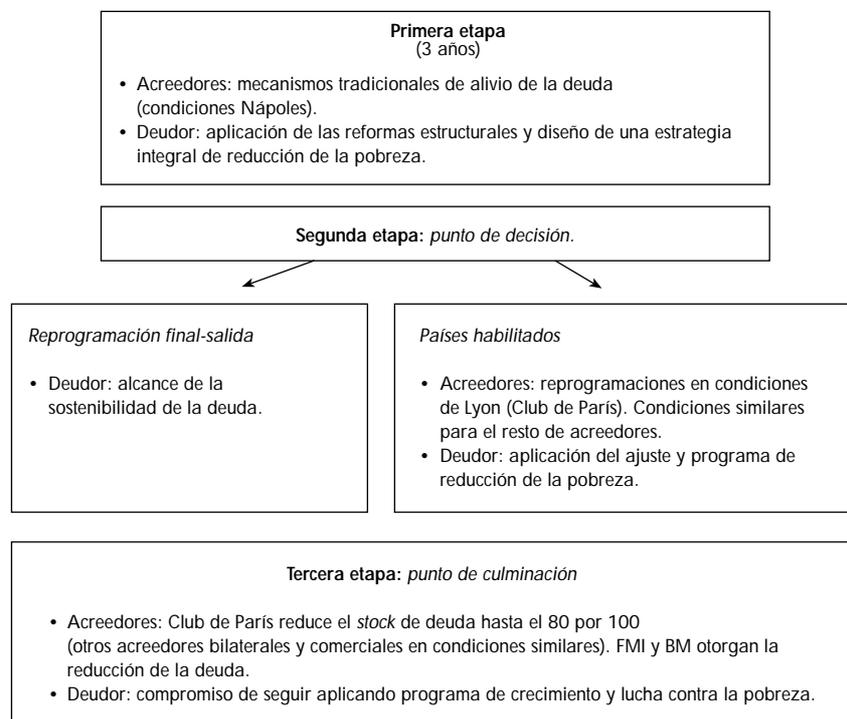
¹⁸ Estos mecanismos incluyen básicamente los acuerdos de reprogramación de la deuda en el Club de París en condiciones concesionales (concretamente en los términos de Nápoles: reducción de la deuda reestructurable hasta el 67 por 100 de su valor actualizado neto —VAN—); obtención de condiciones similares por parte de otros acreedores bilaterales (no pertenecientes al Club de París) y comerciales; préstamos en condiciones concesionales del BM y FMI vinculados a programas de estabilización y ajuste.

¹⁹ El valor actualizado neto (VAN) de la deuda es la suma de las obligaciones futuras de servicio de la deuda actual (interés y principal) descontadas a la tasas de interés del mercado, permitiendo medir la carga total de la deuda teniendo en cuenta el grado de concesionalidad.

²⁰ En relación al segundo indicador de sostenibilidad (deuda/ingresos) se fijan unos umbrales que habilitan al país que pretenda acogerse a este criterio: que sean economías muy abiertas (relación exportaciones y PIB de por lo menos el 30 por 100) y que estén realizando esfuerzos para generar ingresos fiscales (razón entre los ingresos fiscales y el PIB de por lo menos el 15 por 100).

ESQUEMA 1

APLICACIÓN DE LA INICIATIVA PPAE



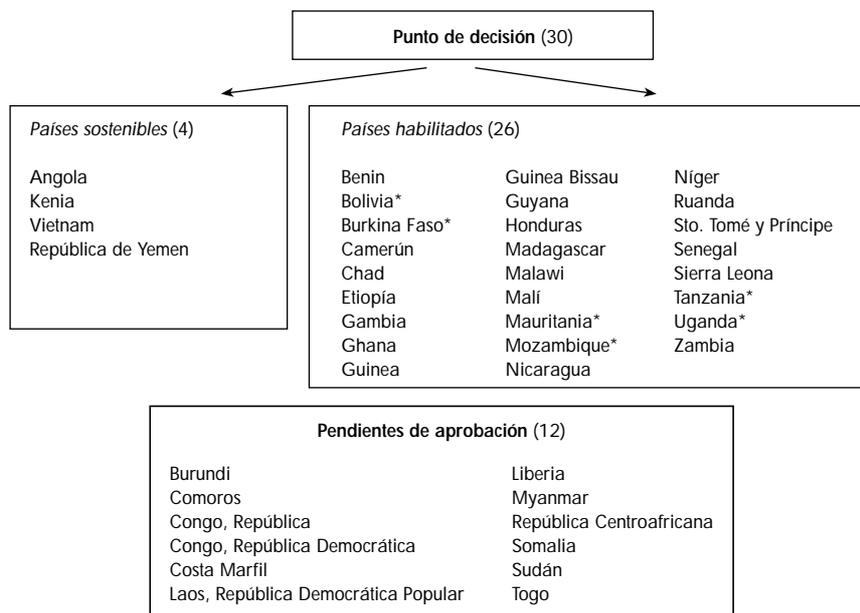
deuda son insuficientes para que ésta sea sostenible, por lo que si estos países cumplen los requisitos para recibir asistencia el FMI y el BM los habilitan para ello (asistencia que será recibida en la tercera etapa).

En esta segunda etapa el país sigue aplicando los programas de reforma y de reducción de la pobreza y los distintos acreedores respaldan financieramente a estos países por distintas vías para lograr la meta de sostenibilidad de la deuda con el compromiso de conceder la asistencia financiera en la tercera etapa. De esta forma los acreedores del Club de París acuerdan reprogramaciones de la deuda en condiciones más favorables que las de Nápoles, concretamente bajo los términos de Lyon (reducción de hasta el 80 por 100 del VAN de la deuda), y si es necesario la reducción puede llegar hasta el 90 por 100 (condiciones de

Colonia); otros acreedores bilaterales y comerciales dan un tratamiento similar; y las instituciones multilaterales ofrecen asistencia en forma de préstamos concesionales. La duración de esta segunda etapa dependerá de la velocidad a la que el país implemente las reformas pactadas orientadas al crecimiento y a la reducción de la pobreza. En la tercera etapa se completa el punto de culminación en el que se hace efectiva la operación de reducción sobre el saldo de la deuda en las condiciones de Lyon, el FMI otorga asistencia mediante una donación especial y el BM otorga asistencia a través del Fondo Fiduciario para los PPAE²¹. De los 42 países elegibles en la Iniciativa PPAE, 26 paí-

²¹ Este fondo concede alivio de la deuda contraída con instituciones multilaterales contratantes por los PPME. Con los recursos del fondo se

ESQUEMA 2
SITUACIÓN DE LOS 42 PPAE A JULIO DE 2002



* Países que han alcanzado el punto de culminación.

ses han alcanzado el punto de decisión y los restantes o bien han finalizado la reprogramación en la primera etapa (por ser casos sostenibles), o bien están pendientes de alcanzar el punto de decisión (Banco Mundial, 2002a) (Esquema 2).

Las estimaciones realizadas por las instituciones financieras internacionales sobre el impacto financiero de la Iniciativa (AIF y FMI, 2001; Banco Mundial, 2002a), se han realizado tanto en términos de beneficios, es decir según el alivio de la deuda prevista y el potencial efecto sobre usos alternativos de estos recursos (especialmente en gasto social), como en base a los costes de la misma, es decir qué monto comprometen tanto acreedores multilaterales como bilaterales en la Iniciativa. En

ambos casos, como se verá más adelante, se han planteado desde distintos ámbitos algunas dudas sobre el impacto efectivo sobre los PPAE a partir de las cifras estimadas. En relación al costo de la Iniciativa, la asistencia otorgada se reparte de forma equitativa entre los acreedores multilaterales y bilaterales, siendo los que soportan una mayor carga de los costes totales la AIF (20,3 por 100) y el Club de París (38,7 por 100). De hecho, la asistencia efectivamente realizada por los distintos acreedores dista de la prometida, aspecto que a menudo plantea serios interrogantes sobre el financiamiento completo de la Iniciativa. Buen ejemplo de ello es la lentitud en alimentar financieramente al Fondo Fiduciario para los PPAE (IMF e IDA, 2002), a pesar de la buena acogida del mismo por parte de los deudores, para cubrir el alivio de la deuda multilateral.

En relación al alivio del servicio de la deuda esperado, se estima que, de acuerdo con la asistencia comprometida por los

pagará por anticipado o se comprará una parte de la deuda frente a un acreedor multilateral. Este fondo es administrado por la AIF y recibe contribuciones de los acreedores multilaterales y donantes bilaterales participantes.

CUADRO 1

**INICIATIVA PPAE:
COSTES POTENCIALES POR ACREEDOR
(Miles de millones de dólares,
en términos de VAN a 2001)**

Costes totales	36,4
<i>Acreedores bilaterales y comerciales</i>	18,8
Club de París	14,1
Bilaterales otros	3,2
Comerciales.....	1,5
<i>Acreedores multilaterales</i>	17,6
Banco Mundial	8,1
FMI	2,7
Multilaterales otros	6,8

FUENTE: WORLD BANK (2002a) y elaboración propia.

acreedores en el marco de la Iniciativa²² para los 26 países que se encontraban en el punto de decisión en julio de 2002, la reducción en VAN será de 24.756 millones de dólares, con lo que, en términos nominales, el alivio ascendería a 40.720 millones de dólares (Banco Mundial, 2002). Las estimaciones del impacto en términos del monto de la deuda, del servicio de la deuda y de gasto social, antes y después de la asistencia en el marco de la Iniciativa se ha efectuado tanto para el conjunto de 26 países como por regiones (Cuadro 2).

Como puede observarse, las estimaciones sobre los efectos del alivio de la deuda sobre el monto de la misma reflejan la consecución de las metas de sostenibilidad, objetivo cuantitativo de la Iniciativa. El alivio del servicio de la deuda que, como porcentaje de las exportaciones, se reducirá a la mitad en virtud de la asistencia, se supone que permitirá liberar recursos orientados a fines sociales (básicamente sanidad y educación). No cabe duda de que, de cumplirse las estimaciones, el alivio de la deuda permitirá a estos países reorientar parte del gasto público a financiar proyectos de desarrollo.

Pero al respecto deben considerarse dos aspectos: por un lado el todavía elevado pago del servicio de la deuda (alrededor del 8 por 100 de las exportaciones o el 11 por 100 de los ingresos fiscales), y por otro lado la posible sobreestimación del impacto de la Iniciativa en términos de liberación de recursos. En relación a este segundo aspecto la crítica se centra en las hipótesis en que se basan estas estimaciones, a saber, el elevado ritmo de crecimiento económico de los primeros países habilitados (Oxfam, 2001). Según Oxfam, los datos que barajan las instituciones financieras internacionales de las tasas de crecimiento del PIB —proyectadas para el período 2000-2005— se sitúan en un optimista 5-6 por 100, lo que permitiría doblar los ingresos públicos de estos países. Pueden, claro, cuestionarse estas estimaciones considerando no solamente las bajas tasas de crecimiento de los países del África Subsahariana en la última década —en el período 1990-1998 el crecimiento del PNB fue del 2,3 por 100 y el del PNB per cápita del -0,4 por 100 (PNUD, 2000)— sino también aduciendo la fuerte vulnerabilidad y dependencia de estos países frente al exterior. Todo ello puede limitar el potencial de recursos esperado y, por lo tanto, del gasto de los respectivos gobiernos con el objetivo último que pretende la Iniciativa, la reducción de la pobreza. De hecho, en los diferentes estudios de impacto financiero de la Iniciativa elaborados por el BM y el FMI, sin explicitar las hipótesis de las cifras expuestas, se reconoce que los ratios de deuda sobre ingreso público se deben en parte a «los efectos de una tendencia creciente del ingreso». De ahí que los ratios de servicio de la deuda y la supuesta mejora de los indicadores de gasto fiscal deben considerarse, al menos, con precaución.

La todavía corta perspectiva temporal de la aplicación de la Iniciativa PPAE impide realizar un balance completo de sus efectos reales sobre los países pobres. No obstante, sí pueden plantearse a modo de análisis las virtudes y las limitaciones existentes en el diseño de la Iniciativa²³. No cabe duda de que consensuar una iniciativa de este tipo entre el conjunto de los

²² Sin contabilizar por lo tanto la reducción mediante los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda o las promesas bilaterales adicionales.

²³ Para un análisis más exhaustivo ver ATIENZA, J. (2002).

CUADRO 2
IMPACTO ESPERADO DEL ALIVIO DE LA DEUDA
(En %)

	Antes del alivio de la Iniciativa PPAE (1998-1999)		Después del alivio de la Iniciativa PPAE (2005)	
	26 países habilitados	Países africanos	26 países habilitados	Países africanos
<i>Monto de la deuda</i>				
Deuda VAN/Exportaciones.....	302	n.d	150	n.d
Deuda VAN/Ingresos fiscales.....	398	n.d	250	n.d
Deuda VAN/PIB.....	56	n.d	30	n.d
<i>Servicio de la deuda</i>				
SD/Exportaciones.....	18	17	8	7
SD/Ingresos fiscales.....	27	27	11	10
SD/PIB.....	4	4	2	2
<i>Gasto social</i>				
Gasto social (miles millones de dólares).....	5,33	3,53	7,326	5,688
GS/Ingresos fiscales.....	37	33	56	54
GS/PIB.....	6	5	9	9

FUENTE: WORD BANK (2002a) y elaboración propia.

acreedores, y por tanto afectando a toda la deuda —multilateral, bilateral y comercial—, ha significado abrir la posibilidad de aliviar efectivamente la carga de la deuda de los más pobres, especialmente en la medida en que la mayor parte de la misma es multilateral —la que más dificultades presenta para su reducción—. La reforma de los programas de ajuste, ahora convertidos en el marco de la Iniciativa en programas que, aun manteniendo medidas estabilizadoras y estructurales, pretenden tanto vincular el alivio de la deuda externa al objetivo de reducción de la pobreza, como incorporar la participación de distintos agentes sociales en el diseño de los mismos, lo que constituye un cambio de orientación en los programas que *a priori* aparece como positivo. A pesar de ello, como veremos más adelante, la escasa conexión entre el diseño de las políticas de reformas y la reducción de la pobreza no augura estrategias coherentes en pro del desarrollo económico (Oxfam, 2000). En cuanto a las críticas, destaca, además de las ya mencionadas sobre las estimaciones de incremento del gasto social de los países pobres, la limitación de la Iniciativa a un grupo reducido

de países en base a unos criterios muy restrictivos de sostenibilidad de la deuda. Países pobres estructuralmente sobreendeados como Nigeria, Haití, Bangladesh o Jamaica no quedan cubiertos por la Iniciativa. Las proyecciones de sostenibilidad de la deuda se basan en crecimientos de los ingresos por exportación poco realistas²⁴. Los indicadores elegidos —nivel de endeudamiento respecto exportaciones y PNB, y un criterio fiscal—, de carácter financiero, reflejan la prioridad de la Iniciativa, es decir, garantizar la capacidad de pago de la deuda en el futuro. Asimismo, los valores de los indicadores son esencialmente arbitrarios, fruto de los resultados de las evaluaciones de sostenibilidad llevadas a cabo en las operaciones de reestructuración de la deuda latinoamericana en los años ochenta (CAFOD, 1999). Además, el fuerte protagonismo de los orga-

²⁴ Por ejemplo, a pesar de que el precio del algodón ha caído un 46 por 100 entre 1997 y 1999, las proyecciones de sostenibilidad para Malí hasta 2019 se basan en un aumento del precio del algodón —su principal exportación— del 9 por 100 (COLOM, 2002)

nismos internacionales y del G-7 en el diseño, implementación y seguimiento de la Iniciativa, en detrimento de los países deudores y otros actores sociales, limita las posibilidades de éxito de la misma. En cualquier caso, en la medida en que la sostenibilidad de la deuda en el medio plazo no parece estar garantizada a pesar de la asistencia otorgada en el marco de la Iniciativa PPAE, y teniendo en cuenta que tal sostenibilidad supera de hecho a la propia Iniciativa, cabe recordar la necesidad de que propuestas de este tipo aborden la problemática de la deuda desde la multidimensionalidad que le es propia.

4. Deuda y pobreza: algunas conclusiones sobre las limitaciones de la Iniciativa

Siguiendo el enfoque del BM, que desde finales de los años ochenta contempla el objetivo de reducción de la pobreza en el diseño de los programas de ajuste, incorporando así la dimensión social, la Iniciativa PPAE reforzada incluye el objetivo de vincular más estrechamente el alivio de la deuda y la reducción de la pobreza. En este caso, sin renunciar a la condicionalidad de la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales, la Iniciativa acompaña estas medidas con la implementación de una estrategia de reducción de la pobreza —contemplando la participación de la sociedad civil en su diseño y la práctica del «buen gobierno»— a modo de complementariedad entre las políticas macroeconómica, estructural y social (Andrews *et al.*, 1999). Esta estrategia se enmarca en el contexto de los objetivos internacionales de desarrollo para el año 2015²⁵ cuyas metas principales son la reducción a la mitad las personas en situación de pobreza, asegurar la educación primaria universal en todos los países y reducir en dos tercios el nivel de mortalidad infantil en los países subdesarrollados.

Las dificultades para la consecución de los mencionados objetivos por parte de los PPAE han sido puestas de manifiesto desde distintos ámbitos. CAFOD denuncia incrementos en

el pago del servicio de la deuda a corto plazo en algunos países: Malí, Níger, Sierra Leona y Zambia tienen que pagar en concepto de servicio de la deuda en 2003-2005 más de lo que han pagado en 1998-2000. Por otro lado, Etiopía, Guinea-Bisau, Honduras, Nicaragua y Uganda a corto plazo tienen que pagar aproximadamente lo mismo que venían pagando. En otros seis países, dichos pagos se verán reducidos en unos modestos 15 millones de dólares en 2003-2005. Asimismo, la mitad de los PPAE actualmente están gastando más del 15 por 100 de sus ingresos fiscales en servicio de la deuda (Northover, 2002).

Las estimaciones más optimistas del FMI y el BM prevén el progresivo incremento del gasto social resultado del alivio de la deuda²⁶, de forma que para los países africanos situados en el punto de decisión, y durante los años 2001-2003, mientras el servicio de deuda a pagar representará el 2 por 100 del PIB de estos países, el gasto social en educación y salud representará el 5 por 100 del mismo. Como ya se vio en el capítulo anterior ello significa asumir unas tasas de crecimiento económico, unos montos de financiamiento externo y el cumplimiento de las promesas de desembolso de los acreedores bastante discutibles. Como ya se mencionó, la Iniciativa se configura como una medida parcial en el marco de la condonación de la deuda de los países más pobres.

En este orden de cosas, cabe subrayar la timidez del enfoque de la Iniciativa en lo que a cuestiones de desarrollo se refiere. El elemento central de la misma no es el desarrollo humano, sino la sostenibilidad de la deuda. A pesar del énfasis que institucionalmente se pone en la lucha contra la pobreza a través de los DELP, la importancia de éstos es secundaria en el marco general de la Iniciativa. Un ejemplo de enfoque alternativo más ambicioso es el propuesto por CAFOD²⁷, basado no en la sostenibilidad de la deuda, sino en el desarrollo humano (CAFOD, 1999).

²⁶ Considerando por tanto el servicio de la deuda efectivamente a pagar y no el servicio programado de la deuda. De hecho la diferencia entre ambos es el alivio de la deuda.

²⁷ Acrónimo de *Catholic Fund for Overseas Development*, la institución oficial para el desarrollo de la Iglesia Católica de Inglaterra y Gales.

²⁵ Objetivos concertados por la OCDE y las Naciones Unidas.

La idea en la que se basa lo que ellos denominan «enfoque de ingresos netos factibles», consiste en dedicar al servicio de la deuda solamente una parte del remanente del presupuesto público tras haber asignado las partidas de educación primaria y sanidad básica, garantizando así un cierto nivel de progreso en el desarrollo humano²⁸. Los principios de este enfoque son: *i)* no cabe gravar las rentas de las personas con ingresos que estén por debajo de un dólar (PPA) diario; *ii)* se fija el nivel impositivo en el 25 por 100 del PIB ajustado (sin las rentas por debajo de un dólar diario); y *iii)* se prioriza el desarrollo humano ante el pago del servicio de la deuda, con lo que los acreedores no pueden exigir pagos por encima del 20 por 100 del remanente presupuestario tras detraer las partidas de sanidad y educación. Según cálculos de CAFOD, si la Iniciativa adoptara este enfoque, a diez países de los PPAAE habría que condonarles la totalidad de la deuda externa²⁹, lo que significaría ir bastante más allá de lo propuesto por la Iniciativa, siendo ello reflejo de que ésta no tiene como eje central el desarrollo humano, como puede deducirse de la simulación pormenorizada de la propuesta de CAFOD para Mozambique (Sánchez, 1999). En esta misma línea, Oxfam propone vincular estrechamente la condonación de la deuda con objetivos de desarrollo humano, proponiendo el establecimiento de una «ventana de deuda por desarrollo humano», consistente en acelerar las condonaciones a aquellos gobiernos que dediquen más del 85 por 100 de los recursos liberados a programas sociales.

Es necesario referirnos aquí a la concepción de la pobreza dominante en las instituciones internacionales que a su vez guía el diseño de las políticas a implementar. Ello es relevante en la medida en que el concepto de desarrollo, en cierta manera, ha quedado reducido al de pobreza, determinando no solamente las opciones estratégicas de estas instituciones, sino también construyendo un cuerpo ideológico, con notable influencia, que

configura una determinada concepción de desarrollo. La definición económica de pobreza, de acuerdo a la cobertura de unos mínimos en términos de consumo, y medido a través del indicador tradicional la línea de la pobreza basada en un dólar per capita al día, sigue estando presente en el enfoque del BM y de las iniciativas que éste emprende. Ello impide avanzar en una concepción de la pobreza más amplia y multidimensional, como sería aquella centrada en la perspectiva de la capacidad, basada no solamente en la situación empobrecida en que la persona vive, sino también en la carencia de oportunidad real para vivir mejor (PNUD, 1997). El aparente cambio de paradigma en la aproximación a la pobreza que realiza el BM en su Informe del año 2000, abandonando el enfoque tradicional centrado en la medición y en los síntomas de la misma hacia una visión que refuerza el concepto de pobreza —y la multidimensionalidad que la caracteriza— a la vez que aparece la preocupación por la causalidad de la misma, parece quedar relegado básicamente al discurso programático³⁰. De cualquier forma deberá verse cómo la prevista participación de la sociedad civil en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) a desarrollar en el marco de la Iniciativa lograrán superar el enfoque tradicional de la pobreza³¹.

Durante los años noventa el BM ha venido desarrollando una serie de herramientas que pretenden incorporar a sus análisis y a sus programas de lucha contra la pobreza aspectos que antes apenas si se contemplaban, y que progresivamente adquieren mayor protagonismo, singularmente la dimensión ambiental, de

²⁸ La CAFOD fija el nivel de gasto mínimo para sanidad básica y educación primaria en 28 dólares por persona y año.

²⁹ Burundi, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Malawi, Malí, Mozambique, Rwanda, Sierra Leona y Tanzania.

³⁰ Así lo considera Dubois al estudiar el débil fundamento teórico y la inadecuación de la medición de la pobreza que se esconde detrás de la nueva propuesta del Banco Mundial. (DUBOIS, 2001).

³¹ La importancia de la participación local en el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza se ha puesto de manifiesto al comprobar que cuando se pregunta a los afectados sobre lo que consideran como pobreza y malestar aparecen aspectos olvidados y marginados en las políticas habituales. Algunos de estos «criterios de malestar» enumerados por habitantes de Asia y África Subsahariana son entre otros: carecer de tierra, ganado, equipo agrícola o un molino; depender de recursos de propiedad común; sufrir los efectos de comportamiento destructivo; no poder enviar sus hijos a la escuela, etcétera (PNUD, 1997). Para un análisis exhaustivo de la economía política de los DELP, ver CLING, RAZAFINDRAKOTO y ROUBAUD, 2002.

género, y de participación —siendo estas incorporaciones fruto de las presiones de las ONG y de la sociedad civil más que de la voluntad propia de la institución—. Así, los DELP incluyen cuestiones impensables hace unos años, destacando el hecho de que en la metodología elaborada por el BM para diseñar los DELP, se contemplen cinco ejes transversales tales como participación, gobernabilidad, desarrollo orientado a la comunidad, género y medio ambiente³². La cuestión de la participación en el diseño de las estrategias de desarrollo no es nueva. Las metodologías participativas en desarrollo que vienen implementándose desde hace años por algunos organismos de cooperación bilateral³³, han sido adoptadas recientemente por el BM, y en particular en los DELP de la Iniciativa³⁴, respondiendo así a las críticas formuladas al diseño de los programas de ajuste y de reducción de la pobreza, caracterizados por el secretismo, la falta de transparencia y la poca participación de la sociedad civil (PNUD, 2000). Estos obstáculos han impedido que dichos programas se conviertan en programas de titularidad nacional y que aborden de forma integral y dinámica los procesos de empobrecimiento de los países subdesarrollados, particularmente del África Subsahariana. Teniendo en cuenta los modestos éxitos del ajuste en términos exclusivamente del crecimiento económico —por no mencionar cómo éste se distribuye en aquéllos países en que el crecimiento ha sido positivo—, así como los devastadores efectos sociales del mismo en muchos países africanos, la reformulación del ajuste con reducción de la pobreza que incorpora la Iniciativa PPAAE puede dar una oportunidad para diseñar programas más ambiciosos, que, considerando la especificidad de cada sociedad, sean capaces de promover el desarrollo económico. Para ello, además del potencial de la participación de los grupos afectados y el consiguiente menor protagonismo de las instituciones de Washington, se hace necesaria la reconceptualización

de la pobreza desde sus causas —no solamente económicas (Goetz y O'Brien, 1995)—, para identificar así aquellos obstáculos estructurales e institucionales que están bloqueando el desarrollo. Según el poder de los actores involucrados en el diseño e implementación de los programas se dará prioridad a unos objetivos u otros, se optará por un enfoque u otro.

En suma, una vez analizado el proceso de endeudamiento en África subsahariana, y los términos de la Iniciativa PPAAE, se concluye que las limitaciones de ésta desde un enfoque de desarrollo humano son patentes. El núcleo duro de la Iniciativa, a pesar de la retórica, no es la lucha contra la pobreza sino la sostenibilidad financiera de la deuda. Además, el reduccionismo que supone el paso de un objetivo de desarrollo a uno de lucha contra la pobreza limita el espectro de análisis, obviando las cuestiones más estructurales, como las causas profundas de la pobreza, las raíces del endeudamiento o los bloqueos políticos y económicos que impiden el cambio estructural. Sin ir tan lejos, propuestas concretas como las de CAFOD u Oxfam desvelan la timidez de los planteamientos del BM y el FMI. Si bien últimamente se vienen incorporando enfoques más multidimensionales de la pobreza en los análisis de dichas instituciones, todavía queda un largo camino por recorrer antes de superar las limitaciones del estrecho marco analítico que propone la Iniciativa.

Referencias bibliográficas

- [1] ANDREWS, D. *et al.* (1999): *Alivio de la deuda para los países de bajo ingreso. Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados*, Fondo Monetario Internacional, número 51-S, Washington.
- [2] ANYAOKU, E. (1989): «Keynote Address: Impact of IMF-World Bank Policies on the People of Africa», en ONIMODE, B. (ed.), *The IMF, the World Bank and the African Debt. The Economic Impact*, Zed Books, Londres.
- [3] AMIN, S. (1989): *El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo. Un análisis político*, IEPALA, Madrid.
- [4] AMIN, S. (1999): *Miradas a un medio siglo. Itinerario intelectual 1945-1990*. IEPALA y PLURAL, La Paz.
- [5] AIF y FMI (2001): *Iniciativa para los países pobres muy endeudados*. Estado de aplicación, DC/2001-0012, Washington.

³² Ver <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>.

³³ Cabe reseñar el método ZOOP de la GTZ, la agencia de cooperación bilateral alemana.

³⁴ Se suele citar el ejemplo de Uganda como modelo a seguir en la estrategia participativa en la elaboración del DELP (ver <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/uganda.htm>).

- [6] ATIENZA, J. (2002): *La deuda externa del mundo en desarrollo*, AKAL ed., Madrid.
- [7] BANCO MUNDIAL (2001): *Repercusiones financieras de la Iniciativa para los PPME. Los 22 primeros países*, Washington.
- [8] BARRATT-BROWN, M. (1994): «La marginación de África», en C. BERZOSA, (coord.), *La economía mundial en los noventa*, Fuhem-Icaria, Barcelona.
- [9] CAFOD (1999): «Una aproximación al alivio de la deuda para los pobres del mundo desde la perspectiva del desarrollo humano», en VAQUERO C. (comp.), *La deuda externa del Tercer Mundo*, Talasa, Madrid.
- [10] CLING, J. P.; RAZAFINDRAKOTO, M, y ROUBAUD, F. (2002): *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, DIAL Economica, Paris.
- [11] COLOM, A. (2002): «África, deuda y pobreza. ¿El retorno de los elefantes blancos?», *Catalunya Global*, número 13, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, disponible en <http://www.iigov.org>.
- [12] DEVARAJAN, S. et al. (1999): *Aid and Reform in Asia. Lessons from ten Case Studies*, Banco Mundial, Washington.
- [13] DUBOIS, A. (2001): *Las nuevas referencias del desarrollo del Banco Mundial: análisis crítico de una propuesta*, ponencia presentada en la III Reunión de Economía Mundial, Madrid.
- [14] FREEMAN, R. y LINDAUER, D. (1999): Why not Africa?, *NBER Working Paper Series*, número 6.942, Cambridge (MA), disponible en <http://www.nber.org/papers/w6942>
- [15] GOETZ, A. M. y O'BRIEN, D. (1995): «Governing for the Common Wealth? The World Bank's Approach to Poverty and Governance», *IDS Bulletin*, volumen 26, número 2, páginas 17-26.
- [16] HELLEINER, G. K. (1992): «The IMF, the World Bank and Africa's Adjustment and External debt Problems: An Unofficial View», *World Development*, volumen 20, número 6, páginas 779-792.
- [17] IMF e IDA (2002): *Heavily Indebted Poor Countries Initiative: Status of Implementation*, DC2002-0020, Washington.
- [18] MOISSERON, J. Y. y COTTENET, H. (1999): «Les Pays Pauvres et Très Endettés: Spécificités et Traitements Traditionnels de Leur Dette», en MOISSERON, J. Y. y RAFFINTO, M., *Dette et Pauvreté. Solvabilité et Allègement de la Dette des Pays à Faible Revenu*, Dial Economica, Paris.
- [18] MUCHIE M. (2000): «Searching for Opportunities for Sub-Saharan Africa's Renewal in the Era of Globalisation», *Futures*, número 32, páginas 131-147.
- [19] NAFZIGER, E. W. (1993): «Debt, Adjustment, and Economic Liberalization in Africa», *Journal of Economic Issues*, volumen XXVIII, número 2.
- [20] NORTHOVER, H. (2002): *Memo to the International Select Comitee on Development the Annual Meetings of the World Bank and the International Monetary Fund-2002*. Cafod Policy Papers, disponible en <http://www.cafod.org.uk/policy/annualmeetings20021023>
- [21] OXFAM (2000): *Debt Relief and Poverty Reduction: Failing to Deliver*, www.oxfam.org.
- [22] OXFAM (2001): *Debt Relief: Still Failing the Poor*, www.oxfam.org.
- [23] PNUD (1997): *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Mundi-prensa, Madrid.
- [24] PNUD (2002): *Informe de Desarrollo Humano, 2002. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, <http://www.undp.org>
- [25] ROWLEY, C. K. (1999): «Political Culture and Economic Performance in Sub-Saharan Africa», *European Journal of Political Economy*, volumen 16 (2000), páginas 133-158.
- [26] SÁNCHEZ, C. (1999): «Mozambique, la HIPC y el desarrollo humano», en VAQUERO C. (comp.), *La deuda externa del Tercer Mundo*, Talasa, Madrid.
- [27] SANTAMARÍA, A. (1987): «El problema de la deuda en el África Subsahariana», en *La deuda externa*, VV.AA., IEPALA, Madrid.
- [28] SANTAMARÍA, A. y OYA, C. (1997): «El África Subsahariana y las políticas de ajuste», en *Crisis y ajuste en la economía mundial*, Síntesis, Madrid.
- [29] STIGLITZ, J. (2001): «Cambio de guardia en el FMI», *El País*, 17 de junio de 2001, Madrid.
- [30] UNCTAD (1998): *Trade and Development Report, 1998*, United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- [31] WORLD BANK (1997): *Global Development Finance*, Washington.
- [32] WORLD BANK (1999): *Global Development Finance*, Banco Mundial, Washington.
- [33] WORLD BANK (2001): *Aid and Reform in Africa. Lessons from Tten Case Studies*, Banco Mundial, Washington, también disponible <http://www.worldbank.org/research/aid/africa/release/aid.htm>
- [34] WORLD BANK (2002a): *Financial Impact Of The HIPC Initiative. First 26 Country Cases*, Washington, disponible en <http://www.worldbank.org/hipc>
- [35] WORLD BANK (2002b): *World Development Indicators 2002*, CD-ROM, Banco Mundial, Washington.