Desarrollo e integración en África Central: las alternativas de la banca multilateral

Louis Valentin Mballa*

Artículo recibido: 7 de noviembre de 2012
Artículo aprobado: 10 de febrero de 2014

Doi: dx.doi.org/10.12804/desafios26.1.2014.09

Para citar este artículo: Mballa, L. V. (2014). "Desarrollo e integración en África Central: las alternativas de la banca multilateral". *Desafíos,* 26 (1), 333-358. doi: dx.doi.org/10.12804/desafios26.1.2014.09

Resumen

Una reflexión sobre los préstamos otorgados por la banca multilateral para fines de desarrollo en África Central se inscribe en la lógica de búsqueda de herramientas para comprender las dinámicas funcionales de la economía mundial contemporánea. En realidad, cada proceso o proyecto que emprenden los Gobiernos, las empresas privadas, las instituciones financieras o cualquier otro tipo de institución debería fundamentarse en una idea de cambio y progreso, aun cuando exista o predomine la tendencia a mantener las cosas como están (la resistencia al cambio) y las estrategias de desarrollo multidimensional implementadas por la banca multilateral debieran entrar en esta lógica de cambio y progreso. En el caso de África Central, los sectores prioritarios a los que va dirigida gran parte de los préstamos para el desarrollo son: desarrollo rural, infraestructuras socioeconómicas (transportes, agua, energía, agricultura, etc.), desarrollo de los recursos humanos, ciencia y tecnología, promoción de pequeñas y medianas empresas y ajuste estructural. Sin embargo, a pesar del enorme potencial que tiene en recursos naturales, el índice de desarrollo sigue siendo muy bajo, debido

* Doctor en Ciencias Políticas. Profesor investigador titular de la Facultad de Contaduría y Administración, de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigador (SIN) y de la Asociación Mexicana de Estudios Internacional (AMEI). Secretario Ejecutivo de la Red Internacional de Investigadores en Ciencias de Gestión. Correo electrónico: luigivaldo@hotmail.com

a que los Estados africanos independientes en la década del sesenta no han logrado adaptarse a las exigencias de un nuevo paradigma de transformación multisectorial.

Palabras clave: *África Central, banca multilateral, desarrollo regional*

Development and Integration in Central Africa: The Alternatives of the Multilateral Banks

Abstract

A consideration of the loans from multilateral banks for development projects in Central Africa is a way to analyze and understand the dynamics of the contemporary world economy. In fact, each process or project undertaken by governments, private companies, financial institutions or any other type of institution should be based on an idea of change and progress, even if there is a dominant trend to keep things as they are, i.e., the resistance to change. Multidimensional development strategies pursued by multilateral banks should enter into the logic of change and progress. In the case of Central Africa, among others, the priority sectors to which many of the loans are directed include rural development, economic infrastructure (transport, water, energy, agriculture, etc.), human resource development, science and technology, the promotion of small and medium-size enterprises, and structural adjustment. However, despite the enormous potential of Central Africa in natural resources, the regional development index has remained very low, because the independent African states failed to adapt to the demands of a new paradigm of multi-sectorial transformation during the 1960s.

Key words: *Central Africa, multilateral banks, regional development*

Desenvolvimento e integração na Africa Central: As alternativas da Bamca Multilateral

Resumo

Uma reflexão sobre os empréstimos outorgados pela Banca Multilateral para fins de desenvolvimento na África central inscreve-se na lógica de busca de ferramentas para analisar e compreender as dinâmicas funcionais da economia mundial contemporânea. Em realidade, cada processo ou projeto que empreendem os governos, as

empresas privadas, as instituições financeiras ou qualquer outro tipo de instituição, deveria se fundamentar em uma ideia de mudança e progresso, ainda quando exista ou predomine a tendência em manter as coisas como estão (a resistência à mudança); e as estratégias de desenvolvimento multidimensional implementadas pela Banca Multilateral deveriam entrar nesta lógica de mudança e progresso. No caso específico da África central, entre outros, os setores prioritários aos que está dirigida grande parte dos empréstimos para o desenvolvimento são: desenvolvimento rural, infraestruturas socioeconômicas (transportes, água, energia, agricultura, etc.), desenvolvimento dos recursos humanos, ciência e tecnologia, promoção de Pequenas e Médias Empresas e ajuste estrutural. No entanto, a pesar do enorme potencial que a África central tem em recursos naturais, o índice de desenvolvimento segue sendo muito baixo, devido a que os Estados africanos independentes na década dos sessentas, não têm conseguido se adaptar ante as exigências de um novo paradigma de transformação multissetorial.

Palavras- chave: *África Central, Banca multilateral, Desenvolvimento regional*

Para lograr un desarrollo regional eficiente, es necesario referirse a diversos ámbitos de la realidad sociocultural, económica, tecnológica, ecológica y política. Los préstamos otorgados por la banca multilateral constituyen una de esas herramientas fundamentales que permite elevar el grado de competitividad de los Estados y propiciar un desarrollo socioeconómico multisectorial. En este sentido, la política de otorgamiento de los préstamos requiere asumir principios científicos fundados en una planeación espacio temporal para satisfacer de manera congruente las necesidades de los Estados.

Además, es indispensable que se generen profundos cambios en el comportamiento de los actores, a partir de la combinación mínima de ciertos aspectos:

- El conocimiento del medio natural de quienes solicitan los recursos financieros, así como la relevancia y competitividad de sus proyectos.

- El establecimiento de acciones basadas en información apropiada y compatible entre los diferentes actores involucrados en el proceso de otorgamiento de los préstamos.
- El cultivo de una auténtica coparticipación entre los solicitantes de financiamientos y los niveles administrativos de las instituciones que los otorgan (la banca multilateral, en este caso).
- La implementación de un enfoque integrado de planificación y gestión de la política de otorgamiento de los recursos.

Asimismo, algunas de las interrogantes a las que intentamos dar respuesta en este artículo son: ¿Cuáles son los desafíos financieros y fiscales que enfrentan los Estados centroafricanos en sus esfuerzos de desarrollar la subregión? ¿Cuál es el papel que desempeña la banca multilateral en las perspectivas de otorgamiento de créditos a los Gobiernos de África central para sus proyectos de desarrollo? ¿Cuál es la importancia de los préstamos para el fomento del desarrollo en África Central? ¿Cuáles son las políticas de financiación internacional del desarrollo en África Central?

Encontrar respuestas integrales y perfectas a todas esas interrogantes suele ser utópico, debido a la innegable complejidad de África Central; sin embargo, nos delinean el objeto de estudio al orientarnos hacia el análisis del proceso de financiamiento de los proyectos de desarrollo por la banca multilateral, desde la implementación de la Estrategia Africana para el Desarrollo Económico[1] del continente.

Esta perspectiva lleva a examinar las políticas y los criterios de financiamiento de tales proyectos y a establecer una correlación entre los préstamos y la ejecución de los fondos asignados con ese fin en la

---

[1] Por Estrategia Africana de Desarrollo se hace referencia a dos momentos importantes: 1) La Declaración de Monrovia, que tuvo lugar del 12-16 de febrero de 1976, cuyo propósito fue elaborar propuestas para el desarrollo de África hacia el horizonte 2000. 2) El Plan de Acción de Lagos (PAL), que tuvo la tarea de aplicar las propuestas destacadas en la estrategia de Monrovia. Según el PAL (reconocido como la Carta Económica para el Desarrollo de África), el desarrollo económico del continente africano debía haberse realizado en el año 2000 con la formalización de una Comunidad Económica Africana, así como la formación del Banco Central Africano en 2025. Sin embargo, la falta de aplicación del PAL marcó el fin de un paradigma de desarrollo para África.

zona. Además, se intenta destacar el papel que desempeña el Estado en el proceso de ejecución del desarrollo nacional.

La banca multilateral y la fragilidad del Estado africano

En el presente artículo no se pretende entrar en el rompecabezas del contenido epistemológico del significado de la banca multilateral, sino explorar su implicación en el proceso de desarrollo/subdesarrollo en África. Una cuestión que debe recalcarse es la que se refiere a las razones por las cuales África sigue ocupando los últimos lugares cuando se habla de desarrollo. Una respuesta tentativa es que las carencias se deben, sobre todo, a que la transición del Estado precolonial al Estado poscolonial no se ha acompañado de cambios estructurales e ideológicos capaces de instaurar un orden sociopolítico y económico propicio para los pueblos de la región.

Esto significa que los Estados africanos independizados en la década del sesenta, no han logrado adaptarse a las exigencias de un nuevo paradigma de transformación multidimensional. Se trata de una situación mucho más profunda que rebasa los avatares, las coyunturas y la ineficacia de los actuales Estados africanos que, desde su fundación, no son más que un falso híbrido del modelo de Estado europeo.

Utilizamos este concepto de falso híbrido para puntualizar que el Estado africano actual es un mestizaje entre la sociedad étnico-tribal y la concepción europea (westfaliana) del Estado. Esto hace de África un continente formado por un conjunto de Estados con un tinte de duplicación, en donde el aceite de la modernización o de la globalización flota sobre el agua de la tradición sin que haya una integración real, sino una relación marginal entre las antiguas metrópolis y los Estados-Naciones independientes de los años sesenta. Esto explica muchos problemas políticos y socioeconómicos a los que se enfrenta el continente africano.

Asimismo, para abordar la problemática del financiamiento del desarrollo por parte de la banca multilateral, es indispensable entrecruzar las dimensiones teórica y práctica para que se diluya la tensión entre convicción e ilusión, entre retórica y realidad, entre lo que son y lo

que deben ser las condiciones de vida de los africanos. Es el equilibrio entre estos aspectos lo que podría otorgarle a la banca multilateral una dimensión no solo de negocios, sino también humana.

Este enfoque es resaltado en el informe del Banco Mundial (2008) en el que se planteó que los proyectos de desarrollo están diseñados con el fin de superar la pobreza y fomentar el crecimiento por medio de la mejora de los servicios de salud y educación, la promoción del desarrollo del sector privado, la construcción de infraestructura y la consolidación de las instituciones y el buen gobierno. Se trata de planes prácticos para ayudar a los países en desarrollo a salir de la pobreza y hacerse más competitivos en la presente dinámica de la globalización.

Sagasti (2004) estima que el espacio de acción que puede denominarse como financiamiento para el desarrollo se ubica en la intersección del "sistema de organizaciones internacionales de desarrollo" y el "sistema financiero internacional" (p. 16). Define a la banca multilateral como un intermediario financiero internacional, cuyos accionistas incluyen a los "prestatarios" (países en desarrollo) y los "contribuyentes" o "donantes" (países desarrollados). Este conjunto incluye: el grupo del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, los bancos sub-regionales de desarrollo y los otros fondos destinados a apoyar el desarrollo, por ejemplo, el Fondo Africano de Desarrollo (FAD)[2] y el Fondo Fiduciario de Nigeria (NTF, por su nombre en inglés, Nigeria Trust Fund).

Ugarteche (2007), por su parte, plantea de manera contundente que "junto con la crisis del multilateralismo, está la crisis de las entidades financieras multilaterales (la banca multilateral), hoy más que nunca secuestradas por los intereses de Washington" y, por lo tanto, "el Banco del Sur es la alternativa democrática a los bancos internacionales

---

[2] El FAD comenzó a funcionar en 1974. Es administrado por el Banco Africano de Desarrollo y comprende a los Estados participantes (los países donantes) y los países receptores. Su objetivo principal es reducir la pobreza en los países miembros regionales mediante la concesión de préstamos y subvenciones. El Fondo Fiduciario de Nigeria es un fondo especial creado en 1976 por el Banco Africano de Desarrollo y el Gobierno de Nigeria. Su propósito es ayudar al desarrollo de los países miembros.

de desarrollo basados en Washington". Es una afirmación muy importante para las perspectivas de préstamo para el desarrollo de África dado que el Banco Africano para el Desarrollo (BAfD), principal institución financiera multilateral de la región, parece estar atrapada en esta lógica impuesta por Washington.

En el marco de este artículo nos enfocaremos en las perspectivas de préstamo de diferentes agencias y del Banco Africano para el Desarrollo (BAfD), en particular. El Banco fue fundado en 1964 para fomentar el desarrollo económico y social de África. Es el único banco multilateral en el que los prestatarios son también propietarios de la mayor parte de las acciones (60 %). Esta es la institución multilateral más importante de África y concede préstamos por un total de 2.000 a 3.000 millones de dólares cada año (Mballa, 2011, p. 236).

Desde su creación, el BAfD ha promovido activamente el desarrollo de las comunidades económicas regionales (CER) en África, por medio de la cooperación económica regional y la expansión comercial. Esta tendencia permite al BAfD orientar más sus préstamos a los proyectos de desarrollo en la esfera subregional en lugar de apoyar a los Estados de forma individual. La estrategia de financiamiento de desarrollo 2008-2012 del BAfD se centra en potenciar las infraestructuras, el desarrollo del sector privado, la buena gobernabilidad, la integración regional y la reducción de la pobreza en el continente.

La mayoría de las economías regionales de los países miembros del Banco Africano de Desarrollo son pequeñas, poco diversificadas y enfrentan obstáculos físicos (logística) y políticos; además, necesitan una mayor integración económica con sus vecinos y con el mundo. Por lo tanto, los protagonistas del BAfD consideran que la cooperación económica y la integración regional son fundamentales para que África supere las carencias de desarrollo, las barreras comerciales y afronte con éxito el reto de la globalización.

El Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo son las principales entidades que conceden préstamos al sector público para ejecutar proyectos de desarrollo en África Central. Por lo general, otorgan un

plazo de quince a veinte años, con un período de gracia de tres a cinco años y un tipo de interés variable, que hoy se sitúa en torno a un 7 %. Los países más pobres pueden obtener créditos en condiciones favorables, con una duración de cincuenta años, un período de gracia de diez años y un tipo de interés de 0,75 % para las sumas no desembolsadas. Cada uno de esos bancos posee una sección especial para la asistencia y los préstamos al sector privado (Blanchez, 2006).

África Central en búsqueda constante de integración

África Central es una amplia subregión diversificada, formada por Camerún, Gabón, República del Congo, Santo Tomé y Príncipe, República Democrática del Congo (RDC), Chad, República Centroafricana (RCA), Ruanda, Burundi y Guinea Ecuatorial; algunos mapas agregan a Angola en esta conformación básica (mapa 1).

Mapa 1. Región de África Central

Fuente: Ramo García (s. f.).

El interés por abordar la región de África Central en este contexto nace de que, a pesar del enorme potencial que tiene esta zona en recursos naturales, su índice de desarrollo humano sigue siendo muy bajo. Es una subregión que ha sido testigo de varios conflictos (genocidios en Ruanda y Burundi, la guerra de los Grandes Lagos, las inestabilidades políticas y conflictos étnico-tribales en todos los países de la subregión, etc.), que han afectado sus proyectos de desarrollo.

Desde la independencia de sus Estados, África Central se ha caracterizado por un gran retraso en términos de desarrollo social, económico y político. La tabla 1 lo ilustra mediante un indicador de desarrollo en 2009 comparado con el de un país desarrollado (Canadá). Esta tendencia se puede observar en los demás indicadores.

Salud

Tabla 1. La salud como indicador de desarrollo en África Central

Países	Esperanza de vida al nacer (años 2000)		Calorías per cápita	Mort./ mil hab.	Mortalidad infantil/mil hab.	Principal causa de muerte	Médicos/ hab.
	Hombres	Mujeres					
Burundi	45,2	47,2	1.578	16,4	71,5	Diversas	1/16.507
Guinea Ecuatorial	47	49	1.968	14,1	68,7	Malaria, sida	1/5.999
RCA	37,2	38	2.226	22,4	123,4	Malaria, sida	1/47.634
RDC	47,6	50,8	1.701	15,4	101,6	Diversas	1/15.584
Chad	38,6	40,1	2.035	21	120,1	Diversas	1/50.000
Camerún	51,3	53,2	1.999	12,9	81	Malaria	1/12.511
Uganda	42,2	43,7	2.221	22,4	93,3	Diversas	1/22.399
Congo	37,1	37,4	1.950	22,1	92,4	Diversas	1/10.917
Canadá	76	83	3.167	7,4	5,1	Problemas circulatorios	1/508

Fuente: elaboración propia.

Los actuales indicadores de desarrollo de los países de África Central ilustran el bajo nivel de vida general en esta subregión en comparación con los de un país desarrollado (Canadá); además, demuestran un es-

tado avanzado de desintegración, de degradación y de desagregación, lo cual corresponde a los conceptos de "explotados", "dependientes", "periféricos" o "subdesarrollados" que algunos autores le atribuyen a la región (Mulama, 2007).

Las estructuras económicas de África Central no han evolucionado mucho. La incapacidad de diversificar la economía explica los lamentables resultados obtenidos desde 1980. Con una tributación a 80 % de exportaciones de productos básicos resultantes del sector primario (agricultura), la economía de la subregión se vio afectada por la caída de los precios de los productos no petroleros después de los choques petroleros de 1973 y 1980. La degradación de los términos de intercambios de la mayoría de estos Estados le provocó un fuerte endeudamiento. En 2000 la deuda de todos los países de la subregión era superior a 300 % de sus ingresos de exportación: Burundi, 792 %; Chad, 358 %; Congo, 457 %; RDC, 985 %; Ruanda, 816 %; Camerún, 637 %; Gabón, 525 %; RCA, 622 % (Banco Mundial, 2002).

África Central y sus recursos en petróleo

Hoy en día hay suficientes recursos humanos y energéticos para mejorar las condiciones de vida de África Central. Por ejemplo, la mayor parte de las áreas petroleras del África negra se concentra en el golfo de Guinea: Camerún, Congo, Gabón, Chad, Guinea Ecuatorial y República Centroafricana, Angola, República Democrática del Congo, Nigeria y Sudán. De la misma forma, las reservas petroleras de África Central representan más de un 9,45 % de las reservas mundiales. Por ello, adquieren un nuevo valor geoestratégico por las inversiones crecientes de China, Estados Unidos y la Unión Europea. Se estima que uno de cada cinco de los nuevos barriles de petróleo que entraron en el mercado global como incremento de la demanda entre 2005 y 2010 procedió del golfo de Guinea.

Estas reservas se encuentran repartidas de la siguiente manera (Mballa, 2008, p. 78):

- Camerún (producción = 83.200 barriles/día; reservas = 85 millones barriles).

- Gabón (producción = 268.900 barriles/día; reservas = 1.921 millones barriles).
- Guinea Ecuatorial (producción = 420.000 barriles/día; reservas = 563.5 millones barriles).
- Congo (producción = 267.100 barriles/día, en 2005; reservas = 93.5 millones barriles).
- Chad (producción = 225.000 barriles/día).

China importa más de 20% de sus adquisiciones totales de petróleo de África, que produce un 11,4% del total mundial. Un 70% de dichas reservas se concentran en el golfo de Guinea, cuyo petróleo es de excelente calidad dado su bajo contenido en azufre (Mballa, 2010, p. 31). La fácil conquista del mercado petrolero centroafricano por parte de China tiene explicaciones racionales y lógicas. El éxito de China en África Central se puede resumir en la siguiente declaración del difunto presidente Omar Bongo, de Gabón: "La cooperación con China se establece sin condiciones, en el respeto mutuo y con consideración por la diversidad" (Joannidis, 2004).

Por la excelente calidad del petróleo del golfo de Guinea, las grandes potencias occidentales (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, sobre todo) han empezado a redefinir sus relaciones con los Estados de África Central. La gran equivocación en la que caerían los Estados de África Central sería dejarse engañar y que sucediera lo mismo que en "Ecuador, en donde esas potencias sacaron el petróleo dejando la contaminación, sin retribuir mayores recursos al fisco salvo que les pusieran condiciones de inversión severas como lo ha hecho Bolivia hace dos años" (Ugarteche, 2008).[3]

La Comunidad Económica y Monetaria de África Central (Cemac) como esfuerzo de regionalización del desarrollo

Para enfrentar los desafíos que plantea la necesidad de desarrollar la subregión, los países de África Central han ido construyendo un es-

[3] Óscar Ugarteche estima que si los países de África Central no toman medidas adecuadas, les podría suceder lo mismo que a Ecuador y a varios otros países con recursos petroleros.

pacio regional institucionalizado. Además, mediante los organismos de cooperación e integración regional vigentes en África Central —la Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEEAC) y la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (Cemac)—, los países centroafricanos han enfatizado en la contratación de préstamos ante los bancos multilaterales para fomentar el desarrollo y el crecimiento económico.[4]

El tratado de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central se firmó el 16 de marzo de 1994 en N'djamena (capital de Chad) y entró en vigencia el 25 de junio de 1999 durante la Conferencia de los jefes de Estado de la Cemac en Malabo (Guinea Ecuatorial). Formada por seis países (Camerún, República Centroafricana, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y Chad), la Cemac es una extensión del Banco de los Estados de África Central (BEAC) y de la extinta Unión Aduanera y Económica de África Central (Udeac). Su sede se encuentra en Bangui (capital de la República Centroafricana, RCA).

La Cemac ocupa una superficie de 2.983.597 km^2, lo que representa un 9,82 % de la superficie del continente africano y su población es de casi 38 millones de habitantes. Los Estados miembros de la Cemac se caracterizan por una extraordinaria diversidad, manifestada tanto en sus diferentes espacios naturales como en su heterogeneidad étnico-lingüística. No obstante, también poseen elementos en común, entre ellos el idioma francés utilizado como lengua oficial en cinco Estados de la Comunidad (salvo en Guinea Ecuatorial, donde es el español), un Banco Central (BEAC) y una moneda (FCFA); además, destacan características comunes en la administración y el sistema jurídico, debido a su historia colonial franco-española .

[4] Esta tendencia de los países centroafricanos a voltearse hacia la banca multilateral invita a investigar a fondo sobre la situación tributaria de cada uno de ellos, su presión tributaria, su estructura impositiva y el papel que desempeña el Estado en esta dinámica.

Mapa 2. Zona Cemac

Países de la zona Cemac:

Camerún: 475.442 km2.
18.000.000 hab.
Chad: 1.248.000 km2.
10.500.000 hab.
Congo: 342.000 km2.
3.400.000 hab.
Gabón: 267.667 km2.
1.600.000 hab.
Guinea Ecuatorial: 28.051km2.
480.000 hab.
República Centroafricana:
622.437km2. 3.900.000 hab.

Total espacio Cemac: 2.983.597 km2.
37.880.000 hab.

Fuente: elaboración propia.

Para visualizar una respuesta positiva ante los bancos multilaterales, los miembros de la Cemac adoptaron desde 2002 un Código de Criterios de Convergencia Macroeconómica (Code des Critères de Convergence Macroéconomique). Estos criterios son:

- El saldo presupuestario básico correspondiente al PIB debe ser positivo o nulo.
- La tasa de inflación anual de cada país miembro debe permanecer inferior a 3%.
- La tasa de la deuda pública (interna y externa) debe ser inferior o igual a 70% del PIB.

- La puntualidad y regularidad en el pago de las cuotas comunitarias, para no interrumpir la dinámica de las actividades comunitarias (Mballa, 2008).

En 2006, cuatro años después de la implementación del mencionado Código, el gobernador del Banco de los Estados de África Central señaló en su informe anual que los indicadores macroeconómicos de la subregión habían mejorado sustancialmente, así:

- La tasa de crecimiento del PIB subregional, en términos reales, pasó de 4 % en 2002 a 5,9 % en 2006.
- La tasa de inflación se estabilizó en 2,2 % en 2006 frente a 3,2 % en 2002.
- El excedente presupuestario se estableció en 1,7 % del PIB en 2006 frente a 1,2 % en 2002.
- Se registró un incremento de la masa monetaria (M2) de 3,3 % con una consolidación de los depósitos en términos de ahorro de los agentes económicos en el sistema bancario (Communication du Gouverneur, 2006).

Mediante la construcción paulatina de un mercado común sin traba tanto para la extensión de los mercados nacionales como para la eficiencia del comercio interestatal, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (Cemac) pone en la mira el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos de África Central. En efecto, la Cemac se presenta como una macro estructura que propicia una dinámica de intercambio, tendiente a sacar del aislamiento a sus Estados miembros y a fomentar un desarrollo comunitario, para reducir la exigüidad de los proyectos nacionales de desarrollo. Es la orientación que los miembros de la Cemac, en reconocimiento de la gran labor de la banca multilateral en su proceso de integración, llamaron "la regionalización de los intercambios y del desarrollo" (Mballa, 2011, p. 145).

El Programa subregional de recuperación económica y financiera: una respuesta a los efectos de los programas de ajuste estructural

Los Estados de África Central persiguen la puesta en marcha de políticas macroeconómicas y monetarias para implementar el Programa subregional de recuperación económica y financiera. El Programa plantea la hipótesis de que una recuperación económica de estos Estados llevaría no solo a la integración económica, sino también y de manera directa al desarrollo de los demás sectores (salud, infraestructura, educación, etc.).[5]

El PSR es un plan de acción diseñado por unas comisiones de las Secretarías de Economía y Finanzas de los países implicados. Es un plan integrador y promotor de desarrollo, en respuesta a las equivocaciones que resultaron de los planteamientos de las Instituciones de Bretton Woods respecto a las crisis que sacudieron a África entre 1980 y 2000. En efecto, en ausencia de cualquier mecanismo formal para resolver las crisis africanas (desarrollo, política, económica, conflictos internos, ecológica y de la deuda), las primeras respuestas han tomado la forma de operaciones de salvamento *ad hoc* de "auxilio de emergencia" dirigidas selectivamente en su mayoría por los Estados Unidos o por las Instituciones de Bretton Woods encargadas de las políticas de ajuste estructural (PAE), que consisten esencialmente en un apoyo financiero presupuestal y/o de balanza de pagos de urgencia cuyo objetivo era estabilizar temporalmente la situación.

Los PAE comenzaron como una combinación desarticulada de soluciones rápidas a la crisis económica de África y del programa de estabilización del FMI, que se había aplicado desde hacía tiempo a las economías de mercado industrializadas con problemas de balanza de pagos. Estos programas se centraron en el equilibrio de la balanza de pagos, los presupuestos equilibrados, la estabilidad de los precios y la eliminación de las distorsiones pasajeras en la economía. El problema

---

[5] Esta hipótesis también puede considerarse al revés, ya que tendría los mismos resultados nacionales y comunitarios, es decir, la integración económica llevaría a la recuperación económica de los Estados.

de los Programas de Ajuste Estructural ha sido que, desde el principio, tenían una visión más bien limitada y superficial del desarrollo o subdesarrollo en general y de la economía política en África en particular. Como lo subraya R. H. Green (1995), se basaban en:

> [una] visión del modelo sencillo de ajuste estructural ideada y dirigida por los guardianes platónicos del Banco Mundial y el FMI y debidamente implantada por los Helotes de África como el camino rápido y seguro no sólo para un crecimiento renovado, sino también para un desarrollo económico sostenible (p. 91).

En pocas palabras, fue una política de corto plazo sin mayor proyección y terminó siendo un factor de pauperización de un gran sector de la población.

En la República Democrática del Congo, por ejemplo, en 1984, un programa de ajuste estructural llevó a que 80.000 trabajadores de salud y educación fueran despedidos de puestos gubernamentales (Podur, 2003). Todos los demás países de África Central registraron los mismos efectos y resultados de los PAE. Estas políticas de estabilización y ajuste han contribuido de manera significativa a la disminución de la actividad económica (Secretaría de Saprin, 1999). Los efectos en los ingresos y en el bienestar se han acentuado, debido a la transferencia neta de recursos a los países industrializados por un aumento en el gasto de la deuda, deterioro de los términos de intercambio, disminución de los flujos de capital privado y aceleración de la fuga de capitales.

Los grandes lineamentos del PSR son: 1) el replanteamiento de los programas de ajuste estructural preconizados por las Instituciones de Bretton Woods respecto a la disciplina presupuestaria; 2) la implementación de una política de diversificación de las bases productivas y de los productos de exportación; 3) el refuerzo del capital humano e infraestructural; 4) la promoción de los intercambios intrarregionales por medio de la aceleración de los proyectos comunitarios de desarrollo; 5) el desarrollo de los mercados financieros y 6) el establecimiento de un sistema judicial comunitario, así como la promoción de la vigilancia multilateral (Pichard, 2001, p. 12). De manera concreta,

los Estados de África Central se han lanzado a esta gran empresa de diseño de varios proyectos de desarrollo que necesitan de un financiamiento *ipso facto* para su realización.

Los sectores prioritarios para el desarrollo de África Central

Una reflexión sobre los préstamos otorgados por la banca multilateral para fines de desarrollo en África Central se inscribe en la lógica de búsqueda de herramientas para analizar y comprender las dinámicas funcionales de la economía mundial contemporánea. En realidad, cada proceso o proyecto que emprenden los Gobiernos, las empresas privadas, las instituciones financieras o cualquier otro tipo de institución debería fundamentarse en una idea de cambio y progreso, aun cuando exista o predomine la tendencia a mantener las cosas como están (la resistencia al cambio) y las políticas de préstamo para el desarrollo multidimensional deberían entrar en esta lógica de cambio y progreso.

En efecto, los préstamos bancarios para apoyar el desarrollo se han asociado tradicionalmente con el concepto de "ayuda"; más específicamente, a lo que se denomina "ayuda al desarrollo", actividad ligada a la transferencia de recursos y asistencia técnica, por vía concesional, de una institución bancaria a un país o región. Las instituciones de financiamiento y las de cooperación técnica responden a las solicitudes de préstamos y asistencia técnica de los países en desarrollo para financiar y desarrollar, entre otras cosas, la infraestructura social y económica que estos necesitan.

En el caso de África Central, los sectores prioritarios a los que va dirigida gran parte de los préstamos para el desarrollo son: desarrollo rural, infraestructuras socioeconómicas (transportes, agua, energía, agricultura etc.), desarrollo de los recursos humanos, ciencia y tecnología, promoción de pequeñas y medianas empresas y ajuste estructural.

Sin embargo, a pesar del enorme potencial que tiene África Central en recursos naturales, el índice de desarrollo sigue siendo muy bajo. De todas las regiones en desarrollo, África es la que dispone de una menor capacidad institucional para ejecutar con éxito los programas

de desarrollo sostenible. La introducción de los Programas de Ajuste Estructural y la baja capacidad de respuesta de los Estados centroafricanos a los desafíos de la globalización tienden a debilitar aún más los proyectos y programas de desarrollo. Con frecuencia, las políticas de ordenación del territorio están mal concebidas y mal aplicadas y las Administraciones no pueden hacer frente a todas sus responsabilidades por sí solas.

Los discursos de los intelectuales e investigadores del medio académico respecto a la problemática del subdesarrollo en África se fundamentan en la crítica de la herencia colonial, cargada de ambivalencias y ambigüedades. En efecto, la colonización fue un sistema de balcanización que los líderes africanos, convertidos en mandatarios de los Estados poscoloniales, no han cuestionado, ya que eran los principales beneficiarios de "la independencia" (Mballa, 2011). Ante los ciudadanos africanos, esto dejó la impresión de que los primeros presidentes africanos calzaron los mismos zapatos que los colonizadores y se sentaron en el mismo trono para gobernar (Adonon, 2003); esto explicaría el estancamiento de África en términos de desarrollo.

Según el Banco Mundial, a pesar del papel significativo de los factores externos (como la colonización o la neocolonización), el subdesarrollo en África resultaba de las políticas nacionales deficientes, inspiradas en el paradigma marxista del desarrollo (Banco Mundial, 2002). Estas políticas incluían tipos de cambio sobredimensionados, altos gastos del Gobierno y una política comercial orientada hacia el interior.

El financiamiento internacional

Varios actores apoyan el financiamiento del desarrollo en África Central. Se trata de organismos multilaterales y bilaterales, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas o privadas. Desde 1987, la FAO estudia la evolución de los mecanismos de financiamiento del desarrollo en África Central y los efectos de la cooperación internacional en ese ámbito. Dicha evaluación bianual (FAO, 2009) ha revelado que más de 70 % de la ayuda al desarrollo en África Central proviene de seis países: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido, además de instituciones financieras: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la banca multilateral.

En el sector forestal, por ejemplo, el financiamiento bilateral[6] es la fuente principal (70 %) de financiamiento y el resto proviene de asistencias multilaterales (FAO, 2010). Los fondos en forma de préstamos, créditos o becas están disponibles para los proyectos de desarrollo de gran alcance y para las iniciativas de pequeños emprendedores. Sin embargo, se destaca que los proyectos propuestos por los Gobiernos receptores del financiamiento internacional suelen ser una prioridad en sus políticas y estrategias nacionales de desarrollo. El requisito principal es que estos programas sean consistentes y reciban el visto bueno de las agencias de financiamiento.

Los bancos de desarrollo (banca multilateral) y fondos internacionales

Los bancos de desarrollo desempeñan un papel importante en la definición de las políticas de inversión para el desarrollo en África Central. En efecto, las políticas establecidas por los bancos influyen en las decisiones de otros organismos multilaterales y bilaterales. El Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) son los principales bancos que ofrecen préstamos al sector público para proyectos de desarrollo en África. Estos préstamos por lo general se extienden sobre un período de quince a veinte años con un período de gracia de tres a cinco años y una tasa de interés variable (actualmente alrededor de 7 %). Los países más atrasados en términos de desarrollo como Chad, República Centroafricana y Congo pueden obtener créditos a condiciones especialmente favorables, por cincuenta años, con un período de gracia de diez años y una tasa de interés de 0,75 % (Fenech, 2006).

En el ámbito del fomento de la agricultura y protección forestal, el Banco Mundial ha definido su política de financiamiento desde 1991 y ha adoptado un enfoque basado en tres principios: las reformas políticas e institucionales, la gestión óptima de los suelos y los bosques

[6] Financiación bilateral consiste en un acuerdo directo entre el donante y el país beneficiario, por medio de instituciones técnicas, tales como la FAO, el PNUD y las organizaciones privadas como las ONG. Los procedimientos y las condiciones para la asistencia bilateral se pueden cambiar rápidamente, debido a que dependen de los acuerdos de cooperación negociados cada año.

sostenibles. Asimismo, ha renunciado a financiar operaciones comerciales en bosques húmedos tropicales.

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) también otorga préstamos en condiciones concesionarias. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Europea (UE), por medio del Fondo Europeo para el Desarrollo (FED), adoptan un plan de apoyo similar mediante financiamiento y subvenciones no reembolsables para proyectos de desarrollo comunitario y para el fortalecimiento institucional (PNUD, 2008).

Del mismo modo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) contribuye en gran medida a las inversiones en el sector agrícola, en especial en las zonas con déficit de alimentos como en el norte de Camerún, Chad y República Centroafricana. Otros mecanismos de financiación como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), gestionado conjuntamente por el PNUD, el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), se han establecido recientemente para ayudar a los países a solucionar problemas regionales relativos al desarrollo sustentable.

Las inversiones privadas extranjeras se hacen directamente, por medio de la creación de empresas o de la financiación de capital para la transformación y comercialización de los recursos naturales como la madera y el petróleo.

El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y la realización de algunos proyectos en África Central

El BAfD ha implementado una política de desarrollo forestal apegada a la realidad endógena de África Central, cuyo objetivo es hacer frente a la mala administración de los recursos naturales para encontrar y contrarrestar las causas de la deforestación y la degradación ambiental en África y en la gran selva ecuatorial del África Central, en particular. El Banco Africano de Desarrollo ha financiado varios proyectos de desarrollo de los bosques y los recursos naturales en países de la región por un total superior a 536,6 millones de dólares entre 1995 y 2005 (Mballa, 2011).

En abril de 2009, el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) concedió al Gobierno de Guinea Ecuatorial un crédito por 70 millones de francos de la Comunidad Financiera Africana CFA (1 millón de dólares, aproximadamente) para la realización de varios proyectos recogidos en el último Plan Nacional de Desarrollo.

Los fondos han sido destinados a financiar proyectos de ayuda a la gestión de las finanzas públicas, así como al desarrollo de la salud y a la lucha contra la pobreza. También los préstamos, cuyas modalidades de devolución se precisan cada vez más, se orientaron a la mejora de la transparencia con la implementación de programas de rendición de cuentas y de lucha contra la corrupción. Según el titular de Hacienda de Guinea Ecuatorial:

> […] el préstamo ha resuelto importantes problemas en la economía de su país, al garantizar una cobertura en las infraestructuras sanitarias básicas de promoción materna, la lucha contra las enfermedades trasmisibles y la formación de los recursos humanos, todo ello necesario para lograr la implementación de las aspiraciones del gobierno hasta el año 2020 (Baniafouno, 2003, p. 4).

Algunos de los proyectos comunitarios en África Central, que emplean (o han empleado) préstamos ante la banca multilateral la BAfD, en especial, la carretera Ngaoundere-Moundou que, con un costo de 20 millones de euros, conecta el norte de Camerún con el sur de Chad. La construcción de esa carretera inició en 2002 y concluyó a finales de 2005 (Mballa, 2011, p. 298). Es relevante mencionar la carretera Bouar-Garoua-Boulaï en la República Centroafricana, la cual conecta a la ciudad de Bertua en el este de Camerún con el puerto de Douala, situado en la costa atlántica. El costo de realización de este proyecto ya concluido fue de 12,5 millones de euros. La carretera Garoua-Boulaï-Ngaoundere en plena realización cuenta con un presupuesto de 11,9 millones de euros para conectar la República Centroafricana con la parte septentrional de Camerún (Mballa, 2008).

Por lo general, los miembros de la Cemac, con el apoyo del BAfD, han previsto la construcción de carreteras y autopistas que interconectarán

a todos los Estados miembros. Es un megaproyecto cuya realización, sin duda, consolidará el proceso de integración y desarrollo de África Central. De igual forma, están muy avanzadas las negociaciones para la creación de una agencia comunitaria de transporte aéreo (Aero Cemac Internacional), bajo la dirección de los ministros de Transporte. Los jefes de Estado firmaron un acuerdo de Asistencia al proyecto de integración y de desarrollo comunitario con el Banco Mundial por un monto de 140 millones de dólares, destinado a la construcción de carreteras (Mballa, 2008).

Obstáculos al financiamiento de desarrollo en África Central

En África, en particular África Central, el financiamiento del desarrollo es insuficiente. Sin embargo, el recurrente subdesarrollo en África Central no puede atribuirse solo a la falta de recursos financieros. La baja importancia otorgada al sector agrícola y al desarrollo comunitario en los planes nacionales de la mayoría de los países centroafricanos no inspira a los organismos financieros multilaterales, las instituciones y los países donantes a destinar más recursos al desarrollo.

En todos los países centroafricanos, los Gobiernos deben responder a múltiples requerimientos con urgencia. Sin embargo, suelen estar más preocupados por satisfacer necesidades elementales a corto plazo, en lugar de elaborar planes de desarrollo de largo alcance. Esta falta de visión integral ha llevado a varias crisis alimentarias en una región con un potencial indescriptible en recursos de toda índole. Además, la situación de la deuda de los países centroafricanos les ha hecho clientes poco confiables ante las instituciones financieras internacionales y multilaterales.

Una de las explicaciones es que, de todas las regiones en desarrollo, África sigue siendo la que tiene la menor capacidad institucional para implementar programas exitosos para el desarrollo sostenible. La puesta en marcha de los programas de ajuste estructural y las reformas rápidas en el sector público han debilitado aún más las instituciones existentes, ya carentes de políticas de planeación en todos los ámbitos.

De igual manera, resaltan contradicciones entre las políticas de desarrollo formuladas por los Gobiernos centroafricanos y las políticas de ayuda propuestas por las agencias de financiamiento y la banca multilateral. Mientras los Gobiernos centroafricanos se aferran en poner énfasis en la industria y explotación de los minerales como un área prioritaria, los organismos de financiación del desarrollo y la banca multilateral tienden a priorizar el desarrollo comunitario, la agricultura y la sustentabilidad.

La falta de diálogo entre los países centroafricanos y las agencias donantes sobre las prioridades de desarrollo de los Gobiernos africanos ha reducido la eficacia de la cooperación para el desarrollo, cuyas condiciones son impuestas por los organismos externos. Por último, se puede mencionar la falta de coordinación entre la banca multilateral, las demás instituciones de financiamiento y los Gobiernos, lo cual lleva a la desigual distribución de los recursos financieros destinados al desarrollo.

Consideraciones finales: mucho por hacer

Se han podido detectar las disfunciones de las políticas públicas de los Estados centroafricanos, que les impide llevar a cabo un desarrollo sostenible. Forzosamente, estas disfunciones orientan a esos Estados hacia una perspectiva de préstamo ante la banca multilateral, aun cuando ya vienen arrastrando una deuda que los mantiene dependiendo de los proveedores de fondos.

En efecto, la integración y el desarrollo regional se generan mediante una variada gama de recursos. Estos, por lo general, tienen fuentes físicas, humanas, técnicas, socioculturales, políticas, económicas y, sobre todo, financieras. Al vincular a diversos actores la administración o gestión de estas dinámicas regionales, implica la necesidad de la participación ciudadana (individuos, sectores público y privado, organismos no gubernamentales, instituciones financieras internacionales, etc.) mediante una planeación bien estructurada y una dinámica de toma de decisiones *ad hoc* sobre las necesidades y los potenciales de esos actores. Esto requiere la capacitación, la cooperación, el liderazgo, la responsabilidad social, el diálogo interinstitucional y el reforzamiento

de la identidad local o regional. Es una perspectiva trascendental, no solo para el desarrollo regional sostenible, sino también para la lucha contra las carencias de personas físicas, familias y comunidades.

Todo este panorama requiere una política de planeación y de toma de decisiones integral y estructurada por parte de todos los actores involucrados en el proceso que recalque los impactos, las consecuencias y las finalidades de los esquemas de financiamiento del desarrollo en África Central. Esta realidad nos lleva a pensar en la necesidad de entablar políticas de financiamiento de desarrollo *ad hoc* sobre la realidad endógena de la subregión, con base en las capacidades económicas y financieras reales de los Gobiernos del África Central.

No obstante, es menester que las políticas de financiamiento del desarrollo en África obedezcan a una retórica neoliberal (producto de la globalización) que, en cierta medida, establece una brecha muy grande entre las necesidades reales de estos pueblos de África y la visión del desarrollo de los proveedores de fondos (bailleurs de fonds). Las organizaciones multilaterales de financiación del desarrollo tienden a perderse en la complejidad y el amplio ámbito de los segmentos de la economía y de la sociedad que hay que mejorar en el universo subdesarrollado de África Central.

En efecto, la política de financiación del desarrollo tendría que erigirse sobre un proceso de transformación de la economía y de la sociedad centroafricana, para superar no solo el subdesarrollo, sino también cualquier tipo de desafíos existentes. Esto implica una búsqueda constante de estrategias tendientes a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, mediante una acción decidida y concertada entre los agentes socioeconómicos, financieros, proveedores de fondos y actores públicos y privados, para el aprovechamiento más eficiente y sustentable de los recursos endógenos, con la utilización de las capacidades emprendedoras de los actores involucrados en esa dinámica.

Es necesario reconocer que falta mucho por hacer en África Central en términos de financiación de los proyectos de desarrollo. La negación de las múltiples realidades de subdesarrollo en la región debe conce-

birse como una aproximación imperfecta a la noción de bienestar, lo que depende de la conjunción de los polos de toma de decisiones de los Gobiernos centroafricanos y de la banca multilateral encargada de proveer fondos. Una racionalización del proceso de financiamiento del desarrollo en África Central es, más que nada, una operación intelectual de suma importancia que debe rebasar el simple deseo de apoyar el desarrollo local, ya que deviene de un proceso de toma de decisiones con impactos multidimensionales.

Referencias bibliográficas

Adonon, F. (2003). ¿África hoy? En Autor (editor de la serie), *Estudios africanos: vol. 3*. México D. F.: UNAM.

Banco Africano de Desarrollo. (2009). *Rapport sur le Développement en Afrique 2008*. París: Económica.

Banco Mundial. (2002). *Informe anual de 2002*. Recuperado de http://www.bancomundial.org/infoannual/2002/index.htm

Banco Mundial. (2008). *Informe Anual de 2008*. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2K8/Resources/5164353-1222371156065/Spanish.pdf

Baniafouno, C. (2003). Quelle Afrique dans la mondialisation économique. En F. Adonon (editor de la serie), ¿África hoy? (pp. 46-69). *Estudios africanos: vol. 3*. México D. F.: UNAM.

Communication du Gouverneur de la BEAC á la Conférence des Chefs d'Etat de la Cemac, Brazzaville, le 28 janvier 2004.

FAO, *Revue de l'aide publique au développement dans le secteur forestier en 1993*, Rome. 2009.

FAO, Dixième session de la Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique. Sanbonani, Afrique du Sud. Rome, 2010.

Fenech, G. (2006). Les relations entre l'Afrique et l'Union Européenne: bilan et avancées récentes. En Iris, *Les défis de l'Afrique* (pp. 98-136). París: Dalloz.

Joannidis, M. (2004). *Chine-Afrique: une coopération renouvelée*. Recuperado de http://www1.rfi.fr/fichiers/mfi/economiedeveloppement/1356.asp

Mballa, L. V. (2004). *Problemas y perspectiva de la cooperación regional en África: el caso de los Grandes Lagos*. (Tesis de maestría inédita). Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.

Mballa, L. V. (2008). La Comunidad Económica y Monetaria de África Central: una alternativa para el desarrollo de África Central. En A. Salas Porras y C. Uscanga (coords), *Desarrollo regional, obstáculos y oportunidades* (pp. 59-92. México D. F.: Gernika.

Mballa, L. V. (2010). Política africana de China: una manifestación de la *real economy* de corte chino. *Desafíos*, *21*, 13-42.

Mballa, L. V. (2011). *Construcción comunitaria en África: obstáculos y perspectivas,* Saarbrucken: EAE.

Mulama, J. (2007). *Integración-África: un continente, un país*. Madrid: IPS.

Ugarteche, Ó. (2007). El Banco del Sur y la arquitectura financiera regional. *América Latina en Movimiento*, (427). Recuperado de http://alainet.org/active/23083&lang=es

Ugarteche, Ó. (2008). El Banco del Sur: la lucha de los grandes contra los chicos. *América Latina en Movimiento*. Recuperado de http://alainet.org/active/21572&lang=es

Pinchard, C. (2001). *La Cemac: une intégration progressive*. París: Scac.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2008). *Financial Mechanisms and Sources of Finance for Sustainable Forestry*. Nueva York: PNUD.

Podur, J. ¿*Cuándo repararemos la injusticia con África?* Recuperado de www.solidaridad.net

Ramo García, A. (s. f). *África Central*. Recuperado de http://www.aplicaciones.info/sociales/geo35.htm

Secretaría de Saprin, (1999). *Revisión del ajuste estructural: una perspectiva desde la sociedad civil*. Washington: Saprin.