

ÁFRICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL: DEL IMPERIALISMO AL AJUSTE ESTRUCTURAL Y MÁS ALLÁ¹

Artur Colom Jaén²

1. Introducción

En los últimos años, son recurrentes los debates a todos los niveles sobre la situación económica, política y social del África subsahariana³. Incluso los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 2001, se plantean implícitamente orientados a la realidad africana. Las urgencias surgidas en estos debates (Commission for Africa, 2005; Sachs, 2005; de Sebastián, 2007), han soslayado la necesidad de un análisis más sereno y profundo de las causas del subdesarrollo en África.

En este capítulo pretendemos, a partir del análisis estructural, dar un repaso a algunos de los elementos que pueden arrojar luz sobre las causas del subdesarrollo en África, y que necesariamente condicionarán (se quiera o no) las opciones de política que se tomen en el futuro para (intentar) promover el desarrollo en África. En particular, la tesis que sostiene este capítulo es que la inserción periférica de África en la economía mundial, constituye uno de los principales obstáculos (aunque no el único) a su desarrollo.

2. La inserción de África en la economía mundial

Para ubicar la posición de África en la economía mundial, debemos remitirnos al momento histórico de formación del Sistema Capitalista Mundial (SCM). Es en ese momento cuando se configura una determinada estructura de relaciones, la economía política de las cuales en buena medida pervive hasta hoy (Ben Hammouda, 1999 y 2005).

¹ Tratándose de un libro de homenaje al profesor José María Vidal Villa, no puedo dejar escapar la ocasión de manifestar mi más profundo agradecimiento a su maestrazgo, tan influyente en mi trayectoria profesional y también personal. Desde que nos conocimos en 1998 teniéndolo como profesor en el máster de Món-3, sólo recibí apoyo, hasta el punto que tenía que ser el director de mi tesis, pero la parca, terrible e injusta, nos separó.

² Departament d'Economia Aplicada (Universitat Autònoma de Barcelona), y ARDA (Agrupament de Recerca i Docència d'Àfrica). Contacto: artur.colom@uab.cat

³ En adelante nos referiremos metonímicamente al África subsahariana cuando escribamos África.

⁴ <http://www.unmilleniumproject.org>

2.1. *La ubicación de África en la estructura Centro-Periferia*

A finales del siglo XIX, una vez consolidados los mercados interiores en los Estados-nación europeos de primera industrialización, el capitalismo europeo inició una etapa de expansión exterior conocida como imperialismo⁵. Hasta ese momento, el expansionismo de Europa se basaba en el establecimiento de colonias, cuyas relaciones económicas con la metrópolis eran de naturaleza mercantil⁶. A partir de entonces, el secular vigor expansionista occidental se apoyó también en la exportación de capital. Podemos afirmar, por lo tanto, que el imperialismo significó la ampliación del espacio de desarrollo de los distintos capitalismos nacionales (Martínez y Vidal, 2001: 73).

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

Entre las causas económicas que propiciaron el ataque imperialista, se suele citar los problemas estructurales de las economías europeas capitalistas más industrializadas, sumidas en una profunda crisis entre 1873 y 1895. La expansión colonial, ya de carácter capitalista moderno, constituiría una salida al capital excedentario, así como una manera

⁵ Queda fuera del alcance del trabajo el análisis histórico del imperialismo, por lo que nos limitaremos a señalar algunas referencias. Para una panorámica general de la época vista desde el punto de vista europeo, ver Hobsbawm (1990), particularmente los capítulos 2 y 3, en los que se recogen los debates acerca de los aspectos económicos del imperialismo.

⁶ Entre África y Europa ya existían fuertes vínculos comerciales previos a la era del capitalismo industrial. El ominoso comercio triangular (Davidson, 1986: 141), que drenó masivamente mano de obra esclava hacia las plantaciones americanas y antillanas entre el siglo XVI y principios del XIX, produjo tal impacto que no faltan autores que creen que demográficamente el continente todavía no se ha recuperado (Iniesta, 1998: 147 y ss.). No solamente eso, sino que la irrupción de los europeos también significó el deterioro progresivo del “marco de comercio” para África. Es decir, los términos de negociación comercial ya no eran de igual a igual como en la anterior época del comercio de larga distancia entre los pueblos del Sahel y el Magreb o entre la costa Swahili y Arabia e India (Iniesta, 1998).

de superar los problemas de valorización del capital –ya sean éstos derivados de la caída de rentabilidad o de la sobreproducción⁷- (Martínez y Vidal, 2001: 61)⁸.

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

Del carácter periférico y dependiente del desarrollo del capitalismo africano respecto al capitalismo central, se derivarán una serie de efectos insoslayables para entender la posición de África hoy en la economía mundial. La estructuración de los sectores productivos “modernos” estará orientada a satisfacer las necesidades de acumulación del capitalismo central. Las actividades que se lleven a cabo dentro de esta estructura –o fuera, pero relacionadas con ella-, tendrán carácter dependiente.

2.2. *Economía política de la extraversion africana*

La posición periférica de África en el SCM tiene como consecuencia fundamental que el proceso de desarrollo inducido por dicha posición está orientado hacia el exterior. Por lo tanto podemos hablar de la existencia de un modelo de desarrollo *extravertido*. Dicho modelo se caracteriza por la *especialización* en uno o muy pocos productos, y la orientación exportadora de su sector productivo “moderno”.

Como reflejo de la especialización y la extraversion, se observa el fenómeno de la *desarticulación* sectorial interna, que podemos definir como la escasa o nula actividad

⁷ En Vidal (1980) se ofrece un magnífico compendio de las teorías que han intentado explicar las causas del imperialismo y su impacto en la evolución del capitalismo como sistema.

⁸ La argumentación económica no agota el debate acerca de las causas de la agresión imperial. Iniesta (1998: 177) cita solventes estudios en los que se demuestra que la ocupación colonial finisecular “*fue consecuencia fundamentalmente de una exacerbada histeria nacionalista pequeño-burguesa*”. El elemento nacional-imperialista puede explicar mejor que el elemento económico el furor colonialista

en numerosos sectores productivos. En Martínez y Vidal (1995: 313), se distinguen tres tipos de desarticulaciones:

- a. Entre el sector productor de bienes de capital, y el sector productor de bienes de consumo, generalmente con nula actividad en la primera.
- b. Entre agricultura e industria, ya que la agricultura no cumple su papel de mercado de insumos industriales y oferente de fuerza de trabajo.
- c. Dentro de la industria, entre sectores proveedores de materias primas, bienes intermedios, y sectores de producción final.

La desarticulación también es territorial, dada la escasa relación entre las actividades que se desarrollan entre regiones de un mismo estado, cuya orientación es siempre hacia el exterior. Reflejo de ello en África son las infraestructuras de transporte, organizadas para evacuar la producción al exterior. Por ejemplo en Mozambique, las líneas férreas o las carreteras se dirigen hacia la costa o hacia Sudáfrica. En Mauritania, la única línea de ferrocarril existente va de las minas de hierro de Zuerat al puerto de Nuadibú en línea recta.

Un efecto de la desarticulación es la *desintegración* económica interna, derivada de la poca complementariedad de las actividades productivas nacionales. Por ejemplo, una inversión en una fábrica de automóviles en una economía central, tiene efectos hacia atrás (*backward linkages* decía Hirschmann) por el aumento de la demanda de metal, vidrio, plástico, componentes, etc. y hacia delante (*onward linkages*): carreteras, aparcamientos, servicios, etc. Esta inversión arrastra otras actividades. En cambio, en un país periférico, esta inversión tiene el efecto directo sobre la producción y el empleo, pero no *arrastra*. Por el contrario, impulsaría la importación de bienes intermedios y de capital.

Por último, si consideramos el efecto global de las características descritas, hallamos una situación de dependencia del exterior. Los países africanos establecen lazos estructuralmente fuertes con sus metrópolis. Vínculos de todo tipo: comerciales,

francés. Efectivamente, la colonización francesa tuvo un fuerte componente de misión civilizatoria, que se solapaba y confundía con la expansión del capitalismo nacional francés.

financieros, políticos, militares, ideológicos,...En su aspecto financiero, la dependencia se traduce en que la ausencia de una burguesía nacional fuerte conduce a que las inversiones, incluso en actividades de monoproducción, las hagan capitales extranjeros (Martínez y Vidal, 2001: 290-291).

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

La aportación teórica de Raúl Prebisch, aunque basada principalmente en la experiencia latinoamericana, tiene la virtud de sintetizar todos los elementos que configuran esta inserción extravertida. Publicado en 1949, el informe *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, redactado por Prebisch por encargo de la CEPAL, se basa en la idea de que el SCM se estructura en forma de centro-periferia. Los ejes de análisis son tres (Bustelo, 1999: 191):

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

Con pocas reservas, este esquema de análisis resulta aplicable para el caso africano. En el esquema de división del trabajo colonial, el papel reservado a África es el de proveedor de materias primas (madera, algodón, minerales, petróleo), y productos

alimentarios poco elaborados (café, cacao, cacahuete, banana, pescado, piña, etc.). Cada una de las colonias se especializa en proveer estos productos. Senegal se especializa en la producción de cacahuetes; Costa de Marfil en cacao, así como Ghana y Guinea Ecuatorial; Guinea en fosfatos; Rwanda, Burundi, Tanzania, Kenya y otros en café y te, y así un largo etc.

En la Tabla 1 se muestran datos de especialización en la exportación de productos básicos y de concentración. Ello vendría a ser también un indicador de periferización. En la tabla únicamente se consignan aquellos países que están por encima del 80% de concentración

| Tabla 1: Importancia de los tres productos básicos de más peso en el total de las exportaciones | |
|--|-------------------------------------|
| <i>País</i> | <i>Media 90-99 (porcentaje)</i> |
| Botswana | 94,59 |
| Níger | 94,00 |
| Rep. del Congo | 91,17 |
| Rep. Dem. Congo | 88,88 |
| Nigeria | 86,94 |
| Comoros | 86,75 |
| Guinea Ecuatorial | 83,88 |
| Guinea-Bissau | 81,96 |
| Santo Tomé y Príncipe | 81,32 |
| Etiopía | 80,28 |

Fuente: UNCTAD

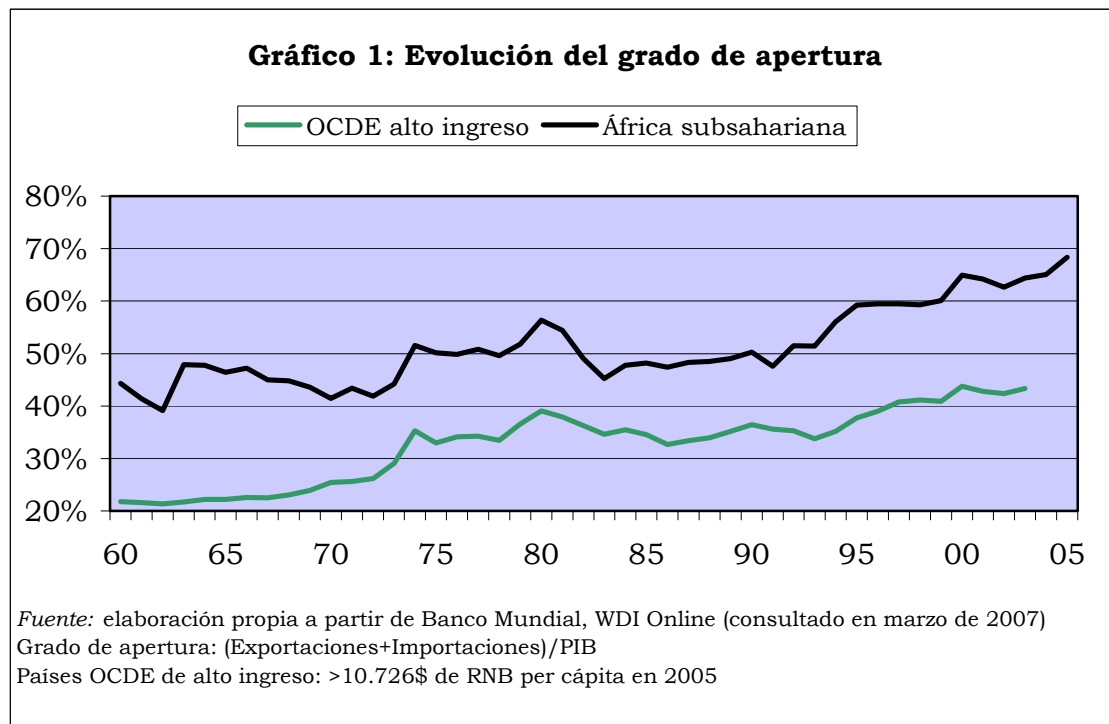
En la Tabla 2 observamos otra dimensión de la especialización en la exportación de productos básicos. Resulta interesante destacar que en el año 70 más del 90% de las exportaciones africanas (excluidas las sudafricanas) correspondían a este tipo de productos, lo que viene a indicar cuál fue la herencia colonial en términos de estructura económica. Por contra, si tomamos como referencia el grupo de “países desarrollados” (en terminología UNCTAD), este porcentaje es mucho más pequeño. En el conjunto de

“países en desarrollo”, el porcentaje baja bruscamente a lo largo del período, efecto atribuible a las exportaciones manufactureras asiáticas. En el año 2000 el porcentaje había declinado en todas las regiones consideradas, pero donde la caída es menos acusada es en África, hecho que ilustra la permanencia de la situación de la preeminencia de los productos básicos en el patrón de exportación.

| Tabla 2: Importancia de los productos básicos (incluyendo energéticos) en el total de las exportaciones de mercancías (porcentaje) | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Región o país</i> | <i>1970</i> | <i>1980</i> | <i>1990</i> | <i>2000</i> |
| Mundo | 36,1 | 42,5 | 25,9 | 21,4 |
| Países desarrollados | 25,3 | 25,9 | 18,7 | 15,8 |
| Países en desarrollo | 78,7 | 78,1 | 44,1 | 30,6 |
| África subsahariana (excluida Sudáfrica) | 93,4 | 89,4 | 85,0 | 79,2 |
| Sudáfrica | 35,5 | 22,5 | 26,8 | 34,4 |

Fuente: UNCTAD

Por último, observemos el Gráfico 1 para ver reflejado cuantitativamente el nivel de extraversión. En él podemos observar como el grado de apertura africano es superior en todo el período considerado al de los países centrales, lo que pone de manifiesto la validez de la tesis del desarrollo extravertido.



Los fuertes vínculos que se establecen a nivel estructural entre África y las metrópolis centrales van más allá de lo puramente económico. La relación de dependencia que comporta el modelo de desarrollo extravertido también se traduce en la extraversión de las estructuras políticas africanas y sus instituciones: *“para los estados africanos, sus relaciones exteriores –especialmente con el mundo desarrollado- son centrales”* (Peñas, 2000: 57)

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

Las luchas políticas por el control de las instituciones del estado, se explican en clave de lucha por el control de los canales de relación con Occidente, ya que son estos canales los que conceden la posibilidad de alimentar las redes clientelares⁹. Sólo así se puede explicar que haya gobiernos dispuestos a aceptar acuerdos económicos y financieros draconianos para el conjunto del país.

⁹ Esta es la célebre tesis de la “politique du ventre” de J.F. Bayart, espléndidamente desarrollada en Bayart (1989)

Así, la situación de dependencia es aceptada por las élites ya que, en palabras de Bayart, se constata que “*numerosos grupos sociales en África han diseñado sus estrategias en una situación de dependencia*”¹⁰.

3. Del autocentramiento al ajuste estructural y más allá

3.1. Las tentativas de autocentramiento: de Bandung a Lagos

En África, la evolución estilizada de los estilos y las políticas de desarrollo tras las independencias viene a describir, en su primera etapa, los intentos de cambio estructural. Este cambio iba en un sentido de autocentramiento y de ruptura con la situación de extraversion y dependencia heredada de la época colonial.

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

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

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

¹⁰ Citado en Peñas (2000)

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

A pesar de los discursos de corte nacionalista radical que exhibían algunos líderes africanos como Nkrumah (Ghana), Senghor (Senegal) y Nyerere (Tanzania) por ejemplo, éstos no se traducían en políticas que condujeran a cambios estructurales relevantes (Nugent, 2004: 138-203). Los lazos con las ya antiguas metrópolis y en general con los mercados mundiales eran tan fuertes, que difícilmente se podían romper o ni tan siquiera reconducir: *“The rethoric of the post-independence economic strategy emphasized structural change away from dependence on primary sector employment and traditional exports. However, even as growth accelerated, the pace and pattern of structural change in many African economies lagged behind”* (UNCTAD, 1998)

A pesar de la dispersión estadística, el crecimiento económico presenta un perfil robusto desde mediados de los 60 hasta el primer *shock* petrolero, alcanzando una media anual del 4,5%. Se trataba de un crecimiento basado en la vigorosa demanda de materias primas del Centro, y ello nos remite a una de las características del desarrollo extravertido: la variable dinámica de crecimiento se halla fuera del continente. A pesar del impulso del crecimiento, la participación del comercio intraregional en el conjunto del comercio se estancó en el 5%, y los flujos comerciales más importantes, tanto para las exportaciones como para las importaciones, se daban con Europa Occidental (UNCTAD, 1998). Ello ilustra la timidez del eventual cambio estructural.

El comportamiento de la inversión nos confirma que había sólidas expectativas de “despegue” económico. En media, la inversión creció a una tasa anual del 6,4% entre 1965 y 1973, llegando a representar en algunos casos más del 20% del PIB. Si bien el interés de la Inversión Directa Extranjera (IDE) se centró en las industrias en las que África tenía ventajas comparativas (petróleo y extracción minera), los incentivos estatales para la inversión en industrias infantiles y de sustitución de importaciones atrajeron cierto volumen de IDE hacia estos sectores¹¹.

¹¹ Para una excelente revisión de los hechos estilizados, ver UNCTAD (1998).

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

En el centro del SCM, la crisis estalla con el alza de precios del petróleo del año 73. A partir de aquel momento, las dificultades serán evidentes para el conjunto de países industrializados. Las tasas de crecimiento para los países OCDE serán exiguas o negativas en algunos casos, y aparecerá el desempleo masivo, fenómeno desconocido hasta entonces¹².

Una de las consecuencias para África del estallido de la crisis en el centro, fue la caída de la demanda de sus productos de exportación, así como la acentuación de la heterogeneidad en las pautas de crecimiento. El aumento de los precios del petróleo provocó que para los no productores se incrementara la factura energética con las consecuentes dificultades, mientras que los productores de crudo vieron crecer notablemente sus ingresos por exportaciones –el caso de Gabón y Nigeria-. Es importante señalar que la extraordinaria liquidez en los mercados financieros mundiales hizo que el acceso al crédito fuera fácil¹³, con lo que los problemas coyunturales de balanza de pagos se veían fácilmente solventados¹⁴.

A pesar de la asimetría del choque, en 1976 se detecta un punto de inflexión que afectaría a todos los países africanos por igual: los precios en los mercados de los productos básicos –incluido el petróleo- en los que África participa como oferente, empiezan a caer. Al mismo tiempo, la presión de la inflación en los países centrales provoca a su vez un alza de los precios de los productos manufacturados que África

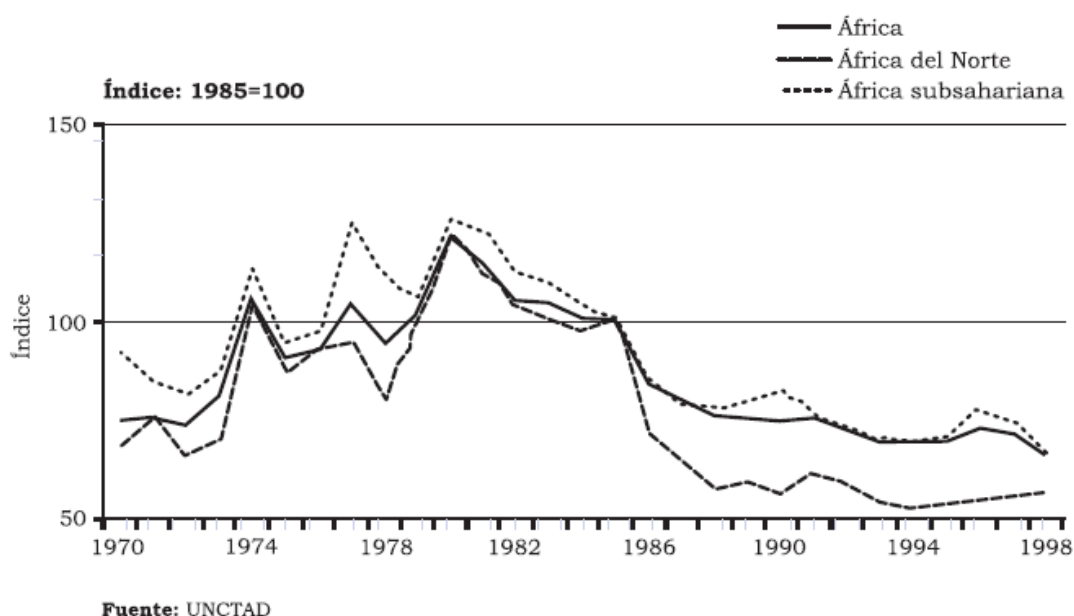
¹² Queda fuera del alcance del trabajo analizar la crisis de los años 70 en los países OCDE, así que remitimos al lector a Berzosa (1994), donde se dan cuenta de los hechos y de las distintas explicaciones teóricas sobre la crisis.

¹³ Esta liquidez era fruto de un problema estructural más global, esto es, el creciente divorcio entre ahorro e inversión que se detecta con la crisis de los 70 (Berzosa, 1994). El consecuente desarrollo de los mercados financieros internacionales significó el establecimiento de una sólida esfera financiera en el marco del SCM, dotada de dinámica propia.

¹⁴ A pesar de que ello significó que la “bola de nieve” de la deuda empezara a rodar.

importa. En definitiva, la Relación Real de Intercambio se deteriora (ver Gráfico 2), y ni siquiera el espectacular repunte del precio del petróleo el año 79 modifica la tendencia.

► **GRÁFICO 2: Evolución de la relación de intercambio en África (1970-1999)**



En esos años, a finales de los 70, las dificultades fiscales también se pusieron de manifiesto. La escasa legitimidad interna del estado imposibilitaba una punci3n fiscal amplia, con lo que la reducci3n de los ingresos por exportaci3n, controlados en buena medida por el estado, se tradujo en endeudamiento externo habida cuenta de lo exiguo de la base impositiva.

Tal como apunt3bamos en otro trabajo: *“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 ochenta, de las economías africanas en general”* (Cair3 y Colom, 2003).

Las estrategias de desarrollo desplegadas durante los 60 y los 70 se habían revelado insuficientes para que África pudiera emprender el cambio estructural preconizado por sus líderes políticos. Los lazos estructurales históricamente establecidos en el marco del

SCM, así como las complicidades de las elites africanas impidieron la reducción de la vulnerabilidad externa.

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

De la lectura del PAL se desprende una clara consciencia de las limitaciones que impone la inserción periférica, y contiene además fuertes elementos de reivindicación política en el sentido de exigir responsabilidades al Norte industrializado de la situación africana¹⁵. Se acuña el término “*collective self-reliance*”, traducible por autosuficiencia colectiva, que remite al establecimiento de un modelo de desarrollo autocentrado, endógeno, en oposición al modelo extravertido.

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

En suma, el PAL se inscribe en un contexto histórico de confrontación política Norte-Sur. Es necesario subrayar que las líneas maestras del PAL se apoyaban en la idea de

¹⁵ Ya en el punto primero del preámbulo leemos: “1. *The effect of unfulfilled promises of global development strategies has been more sharply felt in Africa than in the other continents of the world. Indeed, rather than result in an improvement in the economic situation of the continent, successive strategies have made it stagnate and become more susceptible than other regions to economic and social crises suffered by the industrialised countries. Thus, Africa is unable to point to any significant growth rate, or satisfactory index of general well-being, in the past 20 years. Faced with this situation, and determined to undertake measures for the basic restructuring of the economic base of our continent, we resolved to adopt a far-reaching regional approach based primarily on collective self-reliance*” (OAU, 1980)

que los obstáculos al desarrollo son externos, lo que a nuestro entender es básicamente correcto, pero soslaya las fuentes internas de bloqueo de los países, también existentes. Efectivamente, una de las críticas más sólidas al planteamiento del PAL es la desresponsabilización de las élites africanas¹⁶.

3.2. *El Consenso de Washington aparece en escena: el ajuste estructural*

La respuesta al PAL fue rápida y contundente. Al año siguiente, el Banco Mundial publicó el influyente informe *Towards accelerated development in sub-Saharan Africa*, más conocido como “Informe Berg¹⁷”. En él se plantean los problemas del desarrollo en África de un modo totalmente distinto al del PAL. El BM atribuye la crisis a las políticas internas de los países, a la intervención estatal, al proteccionismo, y al intento de llevar a la práctica estrategias de desarrollo autocentradas. La conclusión que de ello se deriva es que, *“lejos de ser la “independencia” la política apropiada, como había propuesto el Plan de Lagos, el mensaje fue que la única esperanza para África era crecer a través de la exportación”* (Barrat-Brown, 1994: 439). En virtud de la clásica ley de las ventajas comparativas de Ricardo, la extraversion no es un problema, sino una fuente de oportunidades.

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

Ante las dificultades y el endeudamiento, las fuentes de financiación privadas, habituales hasta entonces, se retiraron, dando paso a un mayor protagonismo de la financiación multilateral. Así, el FMI y el BM entran en escena, inaugurándose lo que podemos denominar como la era del ajuste estructural. Los fondos de los préstamos de ambas instituciones afluían con la etiqueta de la condicionalidad, es decir que para que el desembolso fuera efectivo, los gobiernos se tenían que ceñir a un paquete de medidas de política económica.

¹⁶ Para una crítica de estos enfoques de corte “dependendista”, ver Bustelo (1999: 212), Bayart (1994). Desde otro punto de vista, Amin (1994: 64-78) cuestiona la sinceridad del objetivo del “collective self-reliance” contenido en los planteamientos del PAL.

¹⁷ Del nombre de su director, el experto estadounidense Eliot Berg

Las medidas de política preconizadas por estas instituciones se derivaban del credo neoliberal que ya desde hacía algunos años empezaba a ser dominante en ellas. Es decir, que la dirección del ajuste estructural –sin duda necesario habida cuenta de las dificultades que tenía África-, tomó el camino que llevaba a Washington, arrinconándose el ideal de la “collective self-reliance” que impregnaba el PAL.

Las medidas contenidas en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) promovidos por el FMI y el BM, conocidas por el *Consenso de Washington*¹⁸, se puede agrupar en cuatro apartados (Sanahuja, 2001:122):

1. *Control macroeconómico interno*. Hay que contener la demanda interna para evitar las presiones inflacionistas y reducir las importaciones. Se reduce o elimina el déficit fiscal. Se opta por políticas monetarias restrictivas.
2. *Reequilibrio externo*. Se procede a devaluaciones de la moneda, que si lo son en términos reales, encarecen las importaciones e impulsan las exportaciones, con lo que mejora la balanza de pagos.
3. *Marco institucional*. Se liberaliza de la economía para eliminar las distorsiones introducidas por la intervención estatal, y establecer un marco de competencia que incremente la eficiencia y la competitividad de los agentes económicos.
4. *Apertura*. La única estrategia de crecimiento posible para los países periféricos se basa en las exportaciones (*outward-oriented growth*). En consecuencia, el ajuste incluye la liberalización del comercio exterior a través del desmantelamiento de medidas proteccionistas.

En definitiva, la encrucijada en la que se encontró el SCM a principios de los 80, se resolvió forzando el ajuste estructural en la periferia¹⁹: *“The alternative of ‘adjusting’ the practices of the minority of wealthy capitalist countries and the pattern of global investment, production and trade in order to make space for Third World development, as canvassed by proponents of a New International Economic Order, was pushed firmly off the agenda”* (Cammack et al. 1993:12)

Otro de los objetivos relevantes de los PAE era forzar la adaptación de los países periféricos a las nuevas condiciones del modelo neoliberal que imponía el proceso de

¹⁸ Célebre expresión acuñada por Williamson en 1990.

¹⁹ Vid. Arrighi (2002)

mundialización. De hecho, la aceleración finisecular de dicho proceso puede interpretarse como otra de las salidas de la crisis de los 70. Este hecho refuerza el argumento anterior, es decir, son los países periféricos los que se ajustan ante la crisis, y no los centrales.

3.3 Los resultados de las políticas de ajuste estructural en África

Los primeros programas de ajuste estructural toman forma durante el año 80. Así, ya en el 85, 12 países africanos estaban implementando PAE²⁰. Ante los problemas de desequilibrios en la balanza de pagos de numerosos países, el FMI extendió los “*stand-by arrangements*” condicionados a PAE. Más adelante, en 1986, ya se formalizan los préstamos orientados al ajuste estructural²¹. Por su parte, el BM amplió el alcance de sus políticas, y empezó a prestar fondos también para solucionar los desequilibrios de balanza de pagos a corto plazo²².

Con la perspectiva de más de dos décadas de ajuste estructural, desde el punto de vista macroeconómico, el desempeño de las economías africanas puede calificarse de limitado. La ralentización en el crecimiento fue notable, entre 1981 y 1989 el PIB per cápita cayó un 21%. Asimismo, entre 1980 y 1994 hubo desinversión (UNCTAD, 1998: 116).

A pesar de la retórica triunfalista acerca de los PAE que impregna los informes específicos del BM aparecidos a finales de los 80 sobre el ajuste en África (World Bank, 1989; World Bank y UNDP, 1989), así como en sus anuales *Informes sobre el desarrollo mundial*, las respuestas críticas desde el campo académico (Mosley y Weeks, 1993; Helleiner, 1992; Onimode, 1989; Santamaría, 2000), las instituciones (Comisión Económica para África de Naciones Unidas), y también desde la sociedad civil han sido numerosas.

El diagnóstico de la crisis efectuado por las instituciones promotoras de los PAE, establecía que los problemas de balanza de pagos eran de liquidez, no de solvencia, es

²⁰ Por orden cronológico: Kenya, Sudán, Costa de Marfil, Malawi, Senegal, Mauricio, Nigeria, Togo, Zimbabwe, Guinea Bissau, Zambia y Sierra Leona.

²¹ SAF (Structural Adjustment Facility)

²² En 1979 inauguró la línea SECAL (Sectoral Adjustment Loans), y al año siguiente empezaron los SAL (Structural Adjustment Loans), para ello ver Onimode (1989), pág. 4 y 5.

decir, relativamente resolubles en poco tiempo. Esta visión cortoplacista, con poca o nula consideración de los factores estructurales, topó con la realidad²³.

Los primeros PAE tampoco tuvieron en cuenta su impacto social, ya que como consecuencia de la desintegración del estado las necesidades básicas de amplias capas de la población no podían ser satisfechas –educación primaria, sanidad básica y subvenciones a los productos de primera necesidad y al transporte entre otros-. Todo ello redundó en una extensión de la pobreza y en un importante incremento de las desigualdades (Cheru, 1999). Las primeras denuncias de los desastrosos efectos sociales de los PAE tienen lugar en el seno de las mismas instituciones que los impulsan, sin encontrar a pesar de ello el eco necesario para provocar un cambio de dirección de estos programas²⁴.

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

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

²³ Resulta curioso observar como los PAE se establecen para períodos de 3 años, y con pocas excepciones se van renovando una y otra vez. Así llegamos a constatar que hay países que llevan más de 20 años ajustándose!

²⁴ De hecho, el célebre informe *Ajuste con desarrollo humano* publicado por UNICEF en 1987, que significó la primera sistematización de las críticas que se formulaban desde diversos ámbitos, incorpora algunos elementos de propuesta de políticas que figuraban en el Informe sobre el desarrollo mundial del BM de 1980. Se da la circunstancia que este informe fue redactado antes del radical giro hacia el neoliberalismo impuesto por el presidente Clausen (Gibbon, 1992).

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

El desempeño del conjunto de África durante el período 90-94, en términos de crecimiento económico ha sido muy escaso, registrándose una media del 0,8% para ASS, que se queda en un 0,3 si excluimos Nigeria (UNCTAD, 2001: cuadro 1). Ello significa que la renta per cápita continúa declinando, sin alcanzarse todavía el nivel de 1980. Las mejoras que han experimentado algunos indicadores sociales han sido limitadas y restringidas a algunos países, registrándose retrocesos en algunos ámbitos. Especialmente preocupante era la evidencia de los estragos provocados por el SIDA en África austral y oriental.

3.4 Tras el Consenso de Washington: ¿hacia un nuevo modo de inserción?

Ante la evidencia del fracaso del ajuste, sus instituciones promotoras cambiaron de rumbo, sobre todo el BM. No es nuestra pretensión desarrollar a fondo toda esta argumentación, desplegada *in extenso* en Colom (2005), pero sí cabe señalar que a pesar de que los objetivos y la lógica subyacente al ajuste estructural persisten (Teunissen y Akkerman, 2005; Gould 2005), las políticas desplegadas a partir de la segunda mitad del decenio de los 90, para alcanzar estos objetivos no son tan duras, tanto desde el punto de vista macroeconómico como social. Incluso diversas iniciativas de reducción de la deuda impulsadas por el G8 se han abierto paso en los últimos años (Colom, 2006). Aunque limitadas, dejan patente cierto cambio de rumbo.

El resto de actores occidentales del sistema de cooperación internacional al desarrollo, tras la etapa caracterizada por la denominada “fatiga de la cooperación”, también han querido sumarse a los esfuerzos financieros y operativos en favor de la resolución de algunos de los problemas que más a corto plazo afectan al África (DAC, 2006). Aunque estos esfuerzos no discutan la lógica de fondo del ajuste estructural, ni pretendan

modificar la inserción de África en la economía mundial, suponen un cambio de visión respecto a la etapa del ajuste estructural más duro.

Desde el punto de vista interno, también se llevan a cabo esfuerzos para adaptarse a las exigencias del proceso de globalización. A remolque de la tendencia a la regionalización de la economía mundial, son numerosos los intentos de creación de bloques regionales, aunque no sea con un ánimo de modificación de la inserción estructural de África en la economía mundial (Bidaurratzaga y Colom, 2005; Bidaurratzaga y Marín, 2006). En particular, el que se vendió como el gran proyecto para el África del siglo XXI, el NEPAD²⁵, bien puede considerarse un proyecto de integración regional y de creación de las condiciones para recibir inversiones extranjeras masivas.

Las reformas promovidas por el ajuste estructural y la coyuntura internacional favorable, han generado un escenario contradictorio, en el que el crecimiento económico y los flujos comerciales y de inversiones aumentan en la mayoría de países del subcontinente, pero en el que también las contradicciones sociales se han agudizado. Además, el patrón de exportaciones y de recepción de inversiones poco ha variado, concentrándose sobre todo en el sector primario.

Tabla 3: Indicadores seleccionados de comercio, inversión y crecimiento para África

| | | 60 | 70 | 80 | 85 | 90 | 95 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 |
|---|--------------------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| <i>Importaciones</i> | (base 1980=100) | 34 | 59 | 100 | 80 | 78 | 100 | 124 | 130 | 137 | 148 | 161 | 176 |
| <i>Exportaciones</i> | | 38 | 71 | 100 | 93 | 108 | 130 | 163 | 166 | 164 | 177 | 187 | 190 |
| <i>Entradas netas de IED</i> | | ... | 62 | 100 | 542 | 680 | 2.452 | 3.650 | 8.426 | 5.348 | 7.624 | 6.338 | ... |
| <i>Crecimiento del PIB</i> | % anual | 2,02 | 7,63 | 4,20 | 1,32 | 1,07 | 3,81 | 3,30 | 3,50 | 3,38 | 4,08 | 5,07 | 5,29 |
| <i>Crecimiento del PIB per cápita</i> | | -0,41 | 4,83 | 1,07 | -1,57 | -1,76 | 1,14 | 0,79 | 1,07 | 1,04 | 1,74 | 2,86 | 3,08 |
| Fuente: elaboración propia a partir de World Bank, World Development Indicators Online (consultado en marzo de 2007) | | | | | | | | | | | | | |
| Nota técnicas: el índice de las importaciones y las exportaciones, y las tasas de crecimiento están calculadas a partir de dólares constantes del año 2000; el índice de la IED (Inversión Extranjera Directa) está calculado a partir de dólares corrientes. | | | | | | | | | | | | | |

Otro de los elementos que habrá que tener en cuenta necesariamente a partir de ahora en cualquier análisis sobre la inserción de África en la economía mundial, es la irrupción

²⁵ New Economic Partnership for African Development, <http://www.nepad.org>

de China en el subcontinente, espectacular a partir de 2005. La presencia china se da en varios frentes, pero se concentra sobre todo en la inversión en fuentes energéticas, en la penetración comercial y en la constante firma de acuerdos de cooperación al desarrollo. La ausencia de condicionalidad política en estos acuerdos resulta muy atractiva para los gobiernos africanos, agobiados con las imposiciones de los socios occidentales.

4. Conclusiones

En este capítulo hemos analizado dos elementos: por una parte, el modo de inserción de África en la economía mundial; y por otra parte las políticas de desarrollo desde las independencias en los años 60. Según hemos podido observar, las políticas, sean del signo que sean, poco han podido hacer para cambiar los rasgos estructurales más fundamentales de las economías africanas. Tanto en la etapa de los proyectos de autacentramiento, como en la etapa del ajuste estructural (que aunque con matices dura hasta hoy), el carácter periférico de las economías africanas apenas ha variado, acaso profundizándose en el último par de decenios. Superado el proyecto del Plan de Lagos, y manifiestamente plagado de contradicciones el proyecto del ajuste estructural en el marco de la actual etapa globalizadora, cabe preguntarse cuáles son los límites de la actual etapa de crecimiento y recepción de inversiones. La respuesta se halla en la capacidad de las sociedades africanas de proponer e implementar proyectos propios de desarrollo alternativos al actual, y esa posibilidad tiene en la actualidad cierto recorrido gracias a la progresiva democratización del subcontinente a muchos niveles, empezando por el creciente protagonismo de las asociaciones de base popular en numerosos rincones de África.

BIBLIOGRAFÍA

- d'Almeida-Topor, H. (1999). *L'Afrique au XXe siècle*. Paris : Armand Colin.
- Amin, S. (1994). *El fracaso del desarrollo en África y en el Tercer Mundo. Un análisis político*. Madrid: IEPALA.
- Arrighi, G. (2002). "The African Crisis. World Systemic and Regional Aspects", *New Left Review*, may-june.
- Barratt-Brown, M. (1994). La marginación de África. En Berzosa, C. (coord.), *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. Barcelona: Icaria-FUHEM.
- Bayart J.F. (1989). *L'État en Afrique*, París : Arthème Fayard.

- Ben Hammouda, H (2005) *L'Afrique, l'OMC et le développement*. Paris : Masionneuve et Larose.
- Ben Hammouda, H. (1999) *L'économie politique du post-ajustement*. Paris : Karthala.
- Berzosa, C. (1994). La crisis permanente en los países desarrollados: 1973-1993. En Berzosa, C. (coord.), *La economía mundial en los 90. Tendencias y desafíos*. Barcelona: Icaria-FUHEM.
- Bidaurratzaga, E. y Colom, A. (2005), “Regionalismo y estrategias de desarrollo en África: implicaciones y retos del Acuerdo de Cotonú y del NEPAD”, *Revista de Economía Mundial*, nº 12.
- Bidaurratzaga, E. y Marín, A. (2006) “Integración regional africana y nuevas relaciones con la Unión Europea como instrumentos de desarrollo”, en VV.AA. *África en el horizonte*. Madrid: La Catarata.
- Bustelo, P. (1999). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid: Síntesis.
- Cairó, G. y Colom, A. (2003). El alivio de la deuda en África: ¿hacia la reducción de la pobreza?, *Revista de Economía*, núm. 804, enero-febrero.
- Camack, P., Pool, D. y Tordoff, W. (1993). *Third World Politics. A Comparative Introduction*. London: The Macmillan Press.
- Cheru, F. (1999). Effects of structural adjustment policies on the full enjoyment of human rights. New York: Economic and Social Council, United Nations.
- Colom (2005): “¿Un nuevo rumbo para las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en África?”, en Campos, A. (ed.) *Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio*. Icaria: Barcelona.
- Colom (2006): “Alcance y limitaciones de las iniciativas de reducción de la deuda externa en el África subsahariana, *Claves de la Economía Mundial 06*, pp. 405-411. Instituto de Comercio Exterior-Instituto Complutense de Estudios Internacional.
- Commission for Africa (2005), *Our Common Interest*, online (http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf).
- DAC (2006), *Development Co-Operation Report*, Development Assistance Comitee. OECD: Paris.
- Davidson B. (1984). *The story of Africa*, Londres : Mitchell Beazley.
- Gibbon, P. (1992). The World Bank and African Poverty, 1973-91. *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 30, No2, pp. 193-220.
- Gould, J. (ed.) (2005): *The New Conditionality: the Politics of Poverty Reduction Strategies*. Zed Books.
- Green, R. (1989). The Broken Pot: The Social Fabric, Economic Disaster and Adjustment in Africa, in Onimode, B. *The IMF, The World Bank and The African Debt. The Social and Political Impact*, London: Zed Books.
- Helleiner, G. (1992). The IMF, The World Bank and Africa's Adjustment and External Debt Problems: An Unofficial View. *World Development*, Vol. 20, No.6, pp. 779-792.
- Hobsbawm E.J. (1990). *La era del imperio (1875-1914)*. Barcelona: Labor.
- Iniesta F. (1998). *Kuma Historia de África negra*. Barcelona: Bellaterra.
- Jonah, K. (1989) The Social Impact of Ghana's Adjustment Programme, 1983-1986. En Onimode, B. (ed.) *The IMF, the World Bank and the African Debt. The Social and Political Impact*. London: Zed Books.

- Martínez Peinado J. y Vidal Villa J.M. (coords.) (2001). *Economía Mundial*, 2ª ed., Barcelona: Mc-Graw-Hill, 2001.
- Mosley, P; Weeks, J. (1993). Has Recovery Begun? “Africa’s Adjustment in the 1980’s” Revisited. *World Development*, vol. 21, No. 10, pp. 1583-1606.
- Nugent, P. (2004): *Africa Since Independence: A Comparative History*, Palgrave Macmillan.
- OAU (Organisation of African Unity) *Lagos Plan of Action*, 1980. Online: <http://www.uneca.org/adfiii/riefforts/ref/other2.htm>
- Onimode, B. (1989) IMF and World Bank Programmes in Africa, en Onimode, B. (ed.) *The IMF, the World Bank and the African Debt. The Economic Impact*. London: Zed Books.
- Peñas F.J. (2000). Diplomacia humanitaria, protectorados y política de cañoneras: África subsahariana, estatalidad, soberanía y tutela internacional. En Peñas F.J. (ed.) *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera*. Madrid: La Catarata, 2000.
- Sachs, J. (2005): *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Debate, Madrid.
- Sanahuja, J.A. (2001). *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza*. Barcelona: Intermón-Oxfam.
- Santamaría, A. (2000) África en las relaciones económicas internacionales. En Peñas, F. J. (ed.) *África en el sistema internacional. Cinco siglos de frontera* Madrid: Catarata.
- de Sebastián, L. (2007). *África, pecado de Europa*, Madrid: Trotta.
- Teunissen, J. y Akkerman, A. (ed.) (2005) *Helping the poor? The IMF and Low-Income Countries*. La Haya: Fondad.
- UNCTAD (1998). *African Development in a Comparative Perspective*, Ginebra: Naciones Unidas.
- UNCTAD (2001). *Desarrollo económico en África: resultados, perspectivas y cuestiones de política*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Vidal Villa J.M. (1980). *Teorías del imperialismo*, 2ª ed., Barcelona: Anagrama.
- Wiliamson, J. (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington: World Bank.
- World Bank y UNDP (1989). *Africa’s Adjustment in the 1980’s*, Washington: World Bank.