



BANC MUNDIAL I FONS MONETARI INTERNACIONAL:

PER AJUDAR ELS PAÏSOS POBRES?

Marta Arias
José Maria Vera

1. BM i FMI: qui són i per a què serveixen
2. Banc i Fons en acció: presència i influència en els països del sud
3. Mén enllà del finançament: el paper dels organismes financers internacionals en el discurs internacional sobre el desenvolupament
4. El BM i el FMI avui
5. Liberalitza, que alguna cosa quedarà: els processos de liberalització comercial i de capitals
6. Els atacs per la dreta: l'informe Meltzer i la posició dels EE.UU.
7. Conclusions

Notes

Qüestions per a la reflexió i el diàleg

Marta Arias és responsable d'Institucions Financeres Internacionals, i **José Maria Vera** Director del Departament d'Estudis d'Intermón-Oxfam.

SIGLES MÉS FREQUENTS

AOD: Ajut Oficial al Desenvolupament

BM: Banc Mundial

FMI: Fons Monetari Internacional

HIPC: Heavily Indebted Poor Countries, Països Pobres Molt Endeutats

OMC: Organització Mundial del Comerç

PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper, Documents d'Estratègia per a la Reducció de la Pobresa

PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility, Servei per a la Reducció de la Pobresa i pel Creixement

ESAF: Enhanced Structural Adjustment Facility, Servei Reforçat d'Ajustament Estructural

1. BM I FMI: QUÈ SÓN I PER A QUÈ SERVEIXEN

El Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional (en endavant, BM i FMI) constitueixen, amb els bancs regionals de Desenvolupament(1), les denominades Institucions Financeres Multilaterals. Ambdós van venir a llum alhora, el juliol de 1944, en una Conferència Internacional sobre Afers Monetaris i Financers convocada pel President nordamericà Roosevelt en el complex turístic de Brettons Woods(2).

L'objectiu de l'encontre era aprendre del passat, tot evitant que es reproduïssin els errors de "desgovern econòmic" comesos després de la Primera guerra Mundial i que, seguits per la Gran Depressió i per les polítiques "d'empobrir el veï", van generar un medi de cultiu que va tenir molt a veure amb l'esclat de la Segona Gran Guerra. Es pretenia, en definitiva, de crear un nou ordre econòmic internacional, integrat per tres eixos principals: un nou sistema monetari i financer, un marc regulador del comerç i condicions pel creixement econòmic i la plena ocupació.

A Bretton Woods, hi van arribar dues propostes principals, defensades respectivament per la Gran Bretanya (la desenvolupada pel conegut economista Keynes) i els Estats Units. Tot i que les dues, doncs, provenien de la banda guanyadora de la guerra, la situació de partida distava molt de l'equilibri. Els Estats Units, el gran salvador dels països aliats, aconseguí de fer prevaler la seva posició de força, imposant a més a més el dòlar americà com a sistema de referència del nou sistema monetari.

Un Banc en lloc d'un Fons, un Fons en lloc d'un Banc

La diferència és interessant. En front de la proposta keynesiana de crear un banc central internacional, que hauria anat acompanyat d'un fons d'inversions per a la reconstrucció després de la guerra, el resultat va ser l'invers: es creà un Banc, el Banc Internacional de Reconstrucció i Foment o BIRF (origen del Banc Mundial) com a suport a la reconstrucció en Europa, i un fons, el FMI, per regular i supervisar el sistema monetari internacional. Una inversió de papers que hauria de tenir importants conseqüències per al futur d'ambdues institucions. La tercera proposta de Keynes, la creació d'una Organització Internacional de Comerç, sí que va obtenir l'acord de la Conferència, però trigaria molts d'anys en materialitzar-se en la que avui coneixem com Organització Mundial de Comerç (OMC).

Unes funcions canviants

La funció original del FMI de controlar el sistema monetari internacional va trontollar amb la crisi del dòlar de 1973, any en què es van esfondrar les paritats fixes i es donà pas

a la flotació de monedes que es manté encara en l'actualitat. A partir d'aquell moment, el FMI es concentra en tres funcions principals:

- vigilància i supervisió de les economies dels països membres;
- assistència tècnica (en qüestions fiscals i monetàries);
- i assistència financera (recolzament a països amb dificultats temporals en la balança de pagaments i/o implantació de programes per a l'ajustament i reforma econòmics).

Per la seva banda, el Banc Mundial va ser establert en primera instància amb l'objectiu de crear les condicions necessàries per sostenir la reconstrucció d'Europa. Aquest propòsit va ser "boicotejat" poc de temps després pels mateixos Estats Units en optar per l'ajut unilateral (en una actitud que torna a ser molt present en l'actualitat) a través del Pla Marshall.

Aquest fet, unit a que la demanda de finançament concessional per part dels països més pobres va anar en augment, forjà la creixent inclinació del Banc Mundial cap a la seva configuració actual d'agència de desenvolupament, com queda reconeguda en el seu manament "d'ajudar els països a reduir la pobresa, atenent-ne de forma particular les dimensions institucionals, estructurals i socials".

Composició i funcionament

Encara que parlem en general del Banc Mundial com d'una sola institució, en realitat es tracta d'un grup d'organismes associats que constitueixen l'anomenat "Grup Banc Mundial". A més del BIRF (l'activitat del qual ara es centrada en el crèdit per als països de renda més alta), també componen el grup les següents institucions:

- l'Associació Internacional de Foment (AIF), centrada en la concessió de crèdits més "tous" als països amb renda per càpita inferior a 925 dòlars USA;
- la Corporació Financera Internacional (CFI), que presta el seu ajut al sector privat en els països en desenvolupament;
- l'Organisme Multilateral de Garantia d'Inversions (OGMI), que proporciona garanties d'inversió per protegir les companyies que inverteixen en països de risc no comercial";
- el Centre Internacional per a l'Arranjament de Diferències d'Inversió (CIADI), que ofereix serveis de conciliació i arbitratge per resoldre controvèrsies entre governs i inversors estrangers.

Pel que fa al funcionament, és aquest similar en ambdues institucions. La propietat formal de les mateixes correspon als estats membres i la distribució de poders s'efectua en funció del capital desemborsat per cada un d'ells. El qual depèn, al seu torn, de la grandària de l'economia del país, cosa que significa que malgrat que els països en desenvolupament en són la majoria numèrica, la capacitat de decisió real és concentrada en els països industrialitzats.

Així, Estats Units té actualment el 18% dels vots en el FMI, que són més que els que tenen plegats Amèrica Llatina, Àsia meridional i Àfrica Subsahariana. En el Banc Mundial, el vot per càpita dels ciutadans nordamericans equival a 38 vegades el vot dels ciutadans xinesos i, en el seu conjunt, el G7 assoleix fins el 45% de tots els vots.

Per altra banda, el sistema de funcionament per "seients" (l'Assemblea General de les dues institucions es celebra sols un cop a l'any, mentre que les decisions quotidianes es prenen en l'anomenada "Junta de Governadors", en la qual els països s'han d'agrupar per a estar-hi representats) dilueix encara més la presència dels països pobres, ja que només els més poderosos compten amb seient propi.

2. BANC I FONS EN ACCIÓ: PRESÈNCIA I INFLUÈNCIA EN ELS PAÏSOS DEL SUD

Durant els més de 50 anys transcorreguts des de la cèlebre Conferència de Bretton Woods, l'economia internacional ha travessat per canvis radicals. El món pel qual van ser creats el Banc i el Fons ja no existeix. La influència, però, que ambdós exerceixen des dels seus quaters generals a Washington DC és més gran que mai, principalment en els països en desenvolupament.

Banc i Fons com a font de recursos

Com a prestadors de recursos financers les dues institucions controlen milions de milions de dòlars. El Banc Mundial tot sol és a l'origen del 60% del finançament oficial multilateral als països en desenvolupament(3). En la dècada dels noranta, atorgà uns 22.000 milions de dòlars anuals en tot tipus d'operacions. Tot i que l'augment del moviment de fluxos privats de capital ha fet que la importància relativa del Banc Mundial com a finançador del món en desenvolupament sigui menor, cal tenir en compte que la inversió privada està molt focalitzada en un nombre reduït de països, els de millors expectatives econòmiques, per la qual cosa el paper del Banc i d'altres finançadors oficials en els països més pobres continua essent particularment rellevant.

Pel que fa al FMI, en un principi l'assistència financera no estava inclosa, com hem vist, entre les seves funcions principals. La remodelació, tanmateix, d'aquestes funcions a partir de 1973 i l'esclat de la crisi del deute a començaments dels anys vuitanta fan que el FMI aparegui com un destacat finançador per als països en desenvolupament. És precisament per aquestes dates quan el Banc i el Fons llencen els seus programes d'ajustament estructural, en els que resten integrades diverses àrees de reforma política, agrupades en el que hom coneix com a "Consens de Washington".

Els programes d'ajustament condicionaven, doncs, la concessió de fons a la implantació de mesures severes de disciplina fiscal i comercial, privatitzacions, promoció de la inversió estrangera directa, etc. El propòsit establert de dits processos era incrementar els ingressos governamentals en divises, mitjançant l'augment de les exportacions, i disminuir correlativament la despesa pública a fi de sanejar l'economia nacional.

Paper com a "impulsors" de polítiques

Per aquesta via, el Banc i el Fons han assolit una capacitat d'influir sobre la política econòmica i les estratègies de desenvolupament dels països del Sud que supera amb escreix la rellevància del seu finançament. En l'actualitat, la majoria dels països

industrialitzats exigeixen el compliment de les condicions dels programes d'ajustament com a requisits imprescindibles per a proporcionar ajuts al desenvolupament. Les possibilitats dels països més pobres i endeutats de rebre alguna mena d'alleugeriment del propi deute passen també pel compliment d'aquestes imposicions. Una influència que no es limita a l'àmbit de les grans xifres macroeconòmiques o a la capacitat de decisió política dels governs, sinó que té un impacte encara més gran sobre les condicions de vida de centenars de milions de persones, molts dels quals ni han sentit parlar mai de Bretton Woods.

En efecte, els programes d'ajustament no sols no han aconseguit l'efecte esperat en matèria de creixement econòmic i reequilibri de la balança de pagaments, sinó que han generat una sèrie de costos socials i medioambientals de dramàtiques conseqüències per a la població més pobre.

Així, el creixement mitjà dels ingressos per càpita en els països que van aplicar programes d'ajustament estructural no sols no va créixer, sinó que caigué en un 0,5% durant la primera meitat dels anys 90. Fins i tot en els països que van experimentar taxes de creixement més grans, rares vegades això es va traduir en una significativa reducció de la pobresa. En un país com Ghana que assolí un creixement anual del 4% a finals dels anys 90, una persona en un nivell mitjà de pobresa haurà d'esperar encara 30 anys per arribar a superar aquest llindar i fins a 40 anys en el cas dels més pobres.

Aquest fet fa palès un dels debats que encara avui segueix acaparant rius de tinta entre defensors i detractors del Banc Mundial i del FMI: la suficiència del creixement quantitatiu en la lluita contra la pobresa en front a la necessitat d'abordar aspectes qualitatius, orientats fonamentalment a la redistribució de la riquesa(4).

Pel que respecta als indicadors socials, la pressió exercida en els programes d'ajustament a favor de retallades pressupostàries i la recuperació de costos (mitjançant la imposició de taxes i altres mesures encaminades a aconseguir que la població cobreixi part de les despeses que originàriament corresponen als estats) s'ha fet sentir també en l'accés dels més pobres als serveis socials bàsics.

A Zimbabwe, per exemple, la despesa en salut primària es va reduir un terç en la primera meitat dels anys 90. Per a contribuir a finançar els serveis, el govern va introduir el pagament de taxes, cosa que va significar que els més pobres quedessin exclosos de l'atenció sanitària.

És clar que en totes aquestes situacions el Banc i el Fons no poden pas ser assenyalats com els únics culpables: els propis governs del Sud en comparteixen una proporció important de la responsabilitat. Tanmateix, la tendència de les institucions de Washington a assenyalar les capitals dels països com a responsables únics dels fracassos en l'aplicació dels programes d'ajustament és igualment equivocada. Les fallades sovint tenien l'origen en el propi disseny dels programes i, de fet, les modificacions que posteriorment hom ha anat incorporant als mateixos suposen el reconeixement tàcit d'unes eficiències que ni el Banc ni el Fons s'han atrevit d'assumir obertament.

Imposicions financeres i polítiques a través del deute extern

Esmentàvem anteriorment que la crisi del deute extern va tenir molt a veure en l'augment de la rellevància del FMI com a proveïdor de recursos per als països en desenvolupament. En efecte, els programes d'ajustament estructural van ser la primera resposta de les Institucions Financeres Internacionals davant l'esclat de la dita crisi (el Banc i els Fons prestaven al país deutor els recursos necessaris per afrontar les obligacions de pagament més immediates i, a canvi, aquest es comprometia a "posar en

ordre la casa” i generar més recursos amb els quals tornar els fons rebuts). Però tampoc en aquest cas els Programes d’Ajustament van aconseguir el resultat esperat, ja que el deute no sols no va ser saldat, sinó que ha seguit augmentant fins els nostres dies.

Tot amb tot, el Banc Mundial i el FMI no han reconegut formalment el deute extern com un llast pel desenvolupament dels països fins ben entrats els anys 90. Només després de la pressió d’organismes internacionals (per part sobretot d’agències de les Nacions Unides com la UNICEF i el PNUD) i d’ONG de tot el món, hom aconseguí que el G7, en la reunió de 1995 a Halifax, sol·licités a ambdues institucions el disseny d’una proposta “global i comprensiva” per al tractament del deute. Un any més tard, James Wolfensohn, president del Banc Mundial, presentava la Iniciativa per l’alleugeriment del deute dels Països Pobres Molt Endeutats (coneguda com iniciativa HIPC per les sigles en anglès de Heavily Indebted Poor Countries).

L’objectiu que s’hi establia era reduir l’endeutament a nivells considerats “sostenibles”, els quals es determinen fonamentalment com la relació entre l’import del deute i les exportacions (font principal de divises). És a dir, si l’import total o el servei anual del deute superen un determinat percentatge respecte del conjunt de les exportacions, hom considera que el deute és insostenible i que hom hauria de reduir-ne la càrrega.

Malgrat les expectatives amb que va ser rebuda la Iniciativa, el seu funcionament en la pràctica ha estat i continua essent particularment complex. De fet, tres anys després d’haver estat endegada, només dos dels 41 països inicialment identificats com a possibles beneficiaris havien començat a rebre l’alleujament del deute. Un alleugeriment que, per altra banda, seguí estant vinculat al compliment dels programes d’ajustament estructural i l’abast del qual seguia essent clarament limitat.

Aquestes i altres dificultats van motivar el llançament en 1999 de la segona fase de la Iniciativa, coneguda com HIPC reforçada, en la hom va pretendre no sols d’augmentar el nombre de països beneficiats, la quantitat de l’alleujament rebut i la velocitat en l’aplicació, sinó també de reforçar el vincle entre l’alleugeriment del deute i la reducció de la pobresa.

Pel que respecta a l’alleujament del deute, els assoliments continuen essent molt desiguals. És ben cert que, durant el primer any d’aquesta segona etapa, hom va dur a terme una activitat frenètica que culminà amb un total de 22 països incorporats al final de dit període. Però, durant tot l’any 2001, tan sols un país més va ser afegit a aquesta llista privilegiada, per la qual cosa el nombre de països que, tant dins com fora de la HIPC, segueixen esperant una solució a la crisi del deute continua essent massa elevat.

Reptes pendents

En l’actualitat, organitzacions i campanyes antideute segueixen pressionant el BM i el FMI tot reclamant una solució definitiva al problema. Hom reclama en primer lloc un canvi en la consideració de la sostenibilitat del deute.

Segons els procediments actuals, hom calcula primer la recursos disponibles per al pagament del deute i només amb els recursos sobrers es fa front a les necessitats de desenvolupament humà del país. Doncs bé: allò que es demana és un canvi d’enfocament, segons el qual s’assegurin primer els recursos necessaris per assolir els objectius de desenvolupament i, després, amb la resta s’atengui el servei del deute corresponent.

Hom reclama també un canvi en les regles del joc, de manera que les institucions creditores (organismes multilaterals i governs) no siguin alhora jutge i part en els processos d’alleujament del deute extern, sinó que s’estableixi un procediment just i transparent per a realitzar l’arbitratge del deute(5).

Finalment, es reclama tant a creditor com a deutors d'endegar mecanismes diferents "d'endeutament responsable, en funció dels quals s'asseguri un millor ús del finançament, una major implicació de distints agents en els països deutors i una revisió de les condicions vinculades als préstecs.

3. MÉS ENLLÀ DEL FIANÇAMENT: EL PAPER DELS ORGANISMES FINANCERS INTERNACIONALS EN EL DISCURS INTERNACIONAL SOBRE EL DESENVOLUPAMENT

El “Banc del Coneixement”

A més del seu paper com a finançadors i de la seva influència directa sobre les polítiques nacionals dels països pobres, el Banc Mundial i el FMI constitueixen una referència indispensable en la teoria econòmica i en els estudis sobre el desenvolupament. Aquest és un fet particularment significatiu en el cas del Banc Mundial que, des de 1996, s'autoanomena “Banc del Coneixement”, en un esforç declarat per incorporar una nova visió que “estimuli la revolució del coneixement en els països en desenvolupament i actuï com un catalitzador global per a crear, compartir i aplicar la informació necessària per a la reducció de la pobresa i per al desenvolupament econòmic”(6).

Per a això, el Banc ha reforçat la seva activitat, tant interna (creant grups temàtics, bases de dades i altres estris d'anàlisi) com de portes enfora (incrementant la producció d'informes d'ús extern, participant en tota mena de conferències i sessions de formació i reforçant la seva presència a internet). No es tracta, però, d'un esforç nou, sinó d'un paper que es remunta a l'any 1978, quan el Banc va començar a elaborar l'Informe de Desenvolupament Mundial, de publicació anual, que exerceix una enorme influència sobre els debats i polítiques de governs i institucions de tot el món.

En aquest sentit, són molt aclaridors els resultats d'una enquesta que el propi Banc va encarregar el 1999, en la que participaren 271 responsables polítics de 36 països en desenvolupament i transició. El 84% dels entrevistats va afirmar que utilitzava informes d'anàlisi del Banc Mundial, institució que tots consideraven com la seva principal font d'informació (d'entre un total de 17 organitzacions nacionals i internacionals). El potencial d'aquesta posició privilegiada salta a la vista i ha aixecat suspicàcies diverses, referides no sols al monopoli informatiu del Banc, sinó sobretot a l'objectivitat i independència de les seves anàlisis i propostes.

La neutralitat posada en dubte

Resulta així particularment interessant de conèixer experiències com la de l'estudi *The East Asian Miracle*, de 1993(7), inicialment plantejat pel Japó per demostrar l'efecte positiu de les intervencions públiques en el cas de l'experiència asiàtica. Després d'un atzarós procés intern de revisions a diferents nivells, el document que va ser finalment publicat era molt diferent al dels esborralls inicials i sens dubte molt allunyat de les expectatives japoneses. Van ser-ne eliminades, en particular, les conclusions que podien descoratjar les “polítiques d'ajustament”, i s'hi va mantenir el to general ancorat fermament al “Consens de Washington”.

Aquest procés de “supervisió editorial” (!) a través de les jerarquies del Banc constitueix una de les vies per les que el Banc Mundial és capaç de mantenir una línia de pensament unitària; i afecta igualment a la publicació d’articles en la premsa per part de funcionaris del Banc. Així, en els darrers mesos, s’han fet públics alguns casos de treballadors immersos en “processos disciplinaris” per no haver obtingut el corresponent vist-i-plau del Departament de Relacions Externes del Banc abans de publicar els seus articles.

Altres exemples d’aquesta pressió política són les dimissions recents de Joe Stiglitz i de Ravi Kanbur (respectivament, excap economista del Banc –i premi Nobel d’Economia 2001– i exresponsable de l’informe sobre Desenvolupament Mundial). Ambdues a causa de divergències d’opinió amb la línia dominant.

4. EL BANC MUNDIAL I EL FMI AVUI

La història del FMI i del BM ha estat molt marcada per la personalitat i la trajectòria dels seus Presidents (Director Executiu, en el cas del FMI). En particular, l'arribada de James Wolfensohn a la Presidència del Banc Mundial en 1995 va marcar un canvi notable en aquesta institució i en certa mesura en la relació del Banc amb el FMI. A més d'altres àmbits entre els quals destaquen diversos intents de reorganització interna d'èxit dubtós, aquest canvi es va notar en la prioritat donada a l'objectiu de lluitar contra la pobresa com a centre de la missió del Banc.

La realitat és que, durant el seu mandat que en teoria arribarà fins 2005, el Banc ha mantingut una forta orientació vers els sector privat i un alineament notable amb polítiques econòmiques ortodoxes. És cert, tanmateix, que la retòrica de la pobresa ha penetrat en el Banc amb intensitat, forta càrrega demagògica i alguns canvis en la pràctica que és just reconèixer.

Donats els nombrosos solapaments que hi ha entre el Banc i el FMI en aplicar programes, crèdits i polítiques, aquesta nova tendència en el Banc ha marcat d'alguna forma el FMI, encara que aquí els canvis en la pràctica no han ocorregut en cap cas, degut en gran part a la influència externa que el Departament del Tresor americà exerceix sobre el FMI. Més aviat s'han reproduït conflictes ocults - i alguns de públics - entre el Fons i els sectors més avançats del Banc, tant en la definició de polítiques com en l'aplicació a casos concrets(8).

Aquesta pretesa orientació vers la lluita contra la pobresa pot ser analitzada des de diverses perspectives: cartera de projecte, polítiques sectorials i de crèdit, relació amb el sector privat, etc. Hem optat per cenyir-nos en aquest quadern a l'impacte d'aquesta orientació en els crucials polítiques econòmiques nacionals que el Banc i el Fons promouen en els països on tenen més influència, quan apliquen un inacabable ventall de condicions abans de concedir el seu finançament.

Lluita contra la pobresa en les polítiques nacionals

Com hem vist en el capítol 2, la pressió ciutadana exercida a través de les campanyes per la condonació del deute, va motivà que els països rics i les Institucions Financeres passessin de no considerar el Deute Extern com un problema a situar-lo en el centre de l'agenda financera i de desenvolupament internacional. Però l'avanç no s'aturà aquí, ja que les organitzacions socials demanaven que els recursos alliberats del pagament del deute extern fossin dedicats pels països pobres a serveis bàsics i a inversió social.

El BM i el FMI es van fer ressò d'aquesta crida, recolzada per diversos governs desenvolupats, i en setembre de 1999, al temps que llançaven la iniciativa HIPC reforçada, van posar en marxa el procés dels PRSP (sigles angleses de Poverty Reduction Strategy Papers, Documents d'Estratègia de Reducció de la Pobresa). Aquest procés recollia orientacions anteriors, com la necessitat que fossin els governs del Sud els qui assumissin el protagonisme del desenvolupament o la importància de la participació social.

De fet, el procés consisteix en què, com a condició per a aconseguir la condonació del deute a través de la iniciativa HIPC, els països han de produir una estratègia (o PRSP) liderada pel govern i en consulta amb la societat civil. Això no estalvia que aquests documents hagin de ser finalment “recolzats” pels directors executius del Banc i del Fons, un suposat tràmit que, com era d’esperar, s’ha convertit en molt més que un tràmit.

En teoria, un PRSP té com marc els Objectius de Desenvolupament del Mil·lenni, assumits per la comunitat internacional i legítims el 2000 en l’Assemblea del Mil·lenni de les NNUU. Aquests objectius abasten des de la reducció a la meitat de la pobresa extrema en 2015, fins a l’escolarització primària universal tot passant per la reducció de la mortalitat infantil i altres. Un PRSP ha de concretar aquests objectius pel país en qüestió, marcar-ne un calendari, quantificar-ne el cost, fixar-ne resultats i indicadors i explicar l’origen dels fons que s’empraran per finançar-los i les polítiques que intervindran en la seva consecució.

Encara que sorgit de la iniciativa HIPC, el procés PRSP es constitueix com un paraigües, ja que els objectius de lluita contra la pobresa són els que el país defineix com a pla nacional i, per assolir-los, compta amb els recursos alliberats del pagament del deute, però també amb els de l’Ajut Oficial al Desenvolupament (AOD) i amb els seus propis pressupostos nacionals. És, doncs, un document de polítiques que hauria d’ajudar a marcar uns objectius comuns a tots els agents i facilitar la coherència i la coordinació de les actuacions orientades a la lluita contra la pobresa.

Alhora que hom llançava el procés PRSP, promogut conjuntament pel Banc i el FMI, aquest darrer canviava el nom del seu principal instrument polític de feina - i d’influència - amb els països més pobres. L’ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility, és a dir, Servei Reforçat d’Ajustament Estructural) passava a anomenar-se PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility, Servei per a la Reducció de la Pobresa pel Creixement).

Paga la pena fixar-se en aquest canvi de sigles ja que del blasmat ajustament estructural es passa en un joc retòric a la reducció de la pobresa, això sí amb l’afirmació nítida del “creixement” per si algú gosava dubtar-ne. En aquest cas, com veurem a continuació, es tracta d’un canvi purament cosmètic en quant al paquet de mesures macroeconòmiques: el mateix contingut, el mateix embolcall i potser, només potser, amb un llaç de color diferent.

Un darrer factor a ressaltar en la teoria dels PRSP i dels PRGF és que, segons el Banc i el FMI, el primer actua de paraigües principal. I, per tant, les polítiques macroeconòmiques contingudes en el PRGF, definit pel Fons amb cada Govern, han de ser consistents amb els objectius de lluita contra la pobresa. A més a més, les mesures contingudes en el PRGF són també, en teoria, subjecte de discussió pública.

Valoració dels PRSP: processos desiguals

Oxfam Internacional està recolzant organitzacions locals, en diversos països, involucrades en el seguiment del procés PRSP. Fem servir a més quan s’escau, l’experiència en els països concrets per a nodrir les valoracions i propostes que trasllem al Banc i al FMI a Washington i als nostres propis governs com accionistes que són d’ambdós. Intermón Oxfam lidera dins del grup Oxfam Internacional, el seguiments de tals processos a Bolívia, Txad, Nicaragua i Honduras.

Malgrat el poc temps transcorregut, ja han estat desenvolupats més 40 PRSP, preliminars o finals. I això és suficient per concloure que, fins ara, la teoria ha estat molt allunyada de la pràctica.

En termes de procés i participació, és cert que els PRSP han obert espais i expectatives, especialment interessants en països africans i asiàtics sobretot, alguns d'ells amb una trajectòria lamentable en quant a l'obertura i diàleg amb la societat civil. En molts casos, aquesta és sotmesa a una falta absoluta de llibertats que n'ofega el desenvolupament. Això, s'hi afegeix el fet que normalment les negociacions entre Banc, FMI i govern de torn han estat conduïdes en el més gran dels secrets i, massa sovint, amb un alt nivell d'imposició per part de les institucions financeres.

És just, per tant, reconèixer que ara si més no existeix la legitimitat per a reclamar un espai per a la consulta amb la societat i que aquest, d'una manera o altra, està sorgint. L'experiència, tanmateix, apunta vers una participació marginal i poc significativa de la societat civil en quant a influir en el procés. Les dinàmiques de consulta s'han desenvolupat sense claredat sobre els objectius i sense informació transparent, la qual de vegades ni tan sols ha estat traduïda a la llengua de la població empobrida. Un bon exemple és l'esborrall del PRSP de Nicaragua que ja estava disponible en anglès a Washington abans d'estar-ho a Managua.

Sovint els PRSP han estat dissenyats per petits equips tècnics dels ministeris d'Economia, gairebé sense comptar amb el Parlament ni amb les organitzacions socials, i encara menys amb la pròpia població empobrida. Diversos processos paral·lels, escassetat de temps per a les consultes i una informació limitada han conduït en el millor dels casos, com en el de Bolívia, a llistes interminables d'activitats sense prioritzar en les quals invertir el diner procedent del HIPC i de l'ajuda al desenvolupament. Els governs, el BM i el FMI han ignorat sistemàticament les propostes paral·leles de la societat civil fruit, com a Honduras i a Bolívia, d'amplis processos de participació desenvolupats per les pròpies organitzacions.

Sigui per falta d'experiència o per manca de voluntat, el Banc i el Fons s'han conformat amb poc en termes de participació, tot donant per bona qualsevulla iniciativa presentada pels Governos. Torna a passar el que és un mal clàssic dels programes d'ajuda contra la pobresa: hom no compta amb la pròpia població empobrida, la que millor sap perquè és pobre i la més involucrada en aquesta lluita.

Canvis al BM i al FMI?

Per que fa al contingut, el desenvolupament dels PRSP ha fet palesa la debilitat de molts governs quan han de preparar uns pressupostos vinculats a objectius i resultats a mig termini. Sovint la distància entre els objectius de reducció de la pobresa i el finançament necessari per dur-los a terme és ampla. Cal esperar que, si més no, l'avenç en la posada en marxa dels PRSP permeti en alguns països un major control parlamentari i social de la despesa pública.

La frustració més gran, però, ve de l'immobilisme en les polítiques macroeconòmiques. Sobretot perquè no han estat sotmeses al debat públic com s'havia dit. Els nous PRGF han seguit els mateixos processos ocults que els antics ESAF i no han estat sotmesos en absolut a un procés de consistència i iteració amb els objectius de lluita contra la pobresa dels PRSP.

Qui això escriu es va entrevistar a Managua i La Paz amb els caps de missió del FMI i va poder comprovar la manca absoluta de voluntat de sotmetre els programes macroeconòmics a l'escrutini públic. En mantenir aquesta manca de transparència i així com la línia paral·lela, sense encreuaments, entre objectius de lluita contra la pobresa i polítiques econòmiques, hom alimenta la tradició de fixar objectius que després són irrealitzables per les restriccions econòmiques i per polítiques que fan fins i tot més greu

la situació dels pobres. El risc és, doncs, que els PRSP no passin de ser una nova forma de “xarxes socials”, coixins en forma de programes assistencials per a pal·liar els efectes d’unes polítiques econòmiques desastroses per a la població empobrida.

De fet, les condicions contingudes en els nous PRGF no són gaire diferents de les de l’antic ESAF, fins i tot en el nombre inacabable d’elles que és un autèntic i exhaustiu receptari d’ortodòxia financera. S’estima que només en alguns països el conjunt d’aquest procés pot arribar a suposar tot just un increment de l’1,2% del PIB en despesa social.

A aquesta extrema rigidesa en la despesa pública, s’hi uneixen les clàssiques mesures de liberalització i privatització que seran analitzades en el proper capítol i que segueixen constituint les veritables condicionalitats del FMI. Així, a Honduras no se la va frenar pas en el seu avenç per la iniciativa HIPC perquè ignorés una proposta alternativa de PRSP feta per la societat civil o perquè la seva estratègia de la reducció de la pobresa fos dèbil en els seus objectius. En canvi, sí que se la va amenaçar amb aturar la condonació del deute a través del HIPC si no finalitzava diligentment la privatització del seu sector elèctric.

Més enllà del Consens de Washington

Com hem indicat, des d’Intermón Oxfam esperàvem que el procés PRSP, incloent-hi el nou estri del FMI, pogués suposar un pas significatiu per allunyar l’encotillament que durant 20 anys ha suposat l’anomenat “Consens de Washington”. Un conjunt de receptes de política econòmica repeteix els “mantres” de l’estabilitat, la liberalització, la privatització i la desregulació, aplicat per igual a qualsevol país del món sota la influència del FMI, i que orienta en creixement econòmic basat en l’obertura comercial, el sector privat i la inserció en l’economia global.

Els efectes d’aquest paquet de polítiques han estat desiguals, però hi ha coincidència quan hom recorre els països que n’han estat víctimes, en reconèixer que ha fracassat majoritàriament a l’hora d’afavorir el creixement i que, quan aquest s’ha produït, ha estat amb una manca absoluta d’equitat en la seva distribució.

Les ONG bolivianes, en comprovar com el seu Govern, durant el procés PRSP, insistia en què el patró actual de creixement seria la clau per a la reducció de la pobresa, indicaven que: “Aquesta aproximació beneficiarà els grups socials lligats amb el capital transnacional, mentre que els efectes negatius d’aquestes polítiques els pateixen i paguen l’àmplia majoria de la població boliviana. Si la desigualtat extrema és un problema a Bolívia, el PRSP del Govern no fa res per encarar-la a través de canvis orientats a una major redistribució de l’ingrés”.

Davant la simplificació

Els que critiquen els crítics amb el Consens de Washington, els acusen de voler tornar als estat tancats, amb dèficits galopants i hiperinflacionaris. Res més allunyat de la realitat, però entre dèficit disparat i la inflexibilitat absoluta en la despesa pública que a penes admet canvis en la naturalesa d’ella o increments de la inversió social, limitats però rellevants, hi ha un camp ampli de discussió. Discussió que cal portar a terme en funció de les prioritats nacionals de desenvolupament i no del que els funcionaris del FMI decideixen a Washington(9).

Els costos dels serveis, inaccessibles als més pobres

Sobre la liberalització del comerç, en tractarem en el punt següent: en quant a la privatització, assistim un cop més aquest anys a la pressió extrema del FMI per a privatitzar-ho tot, inclosos els serveis bàsics per a la població, normalment sense l'acompanyament d'una regulació estatal que eviti els excessos d'un sector privat dominant.

En canvi, també s'ha influït a l'hora d'accentuar una més gran flexibilitat laboral i la creació de zones franques que afavoreixin la inversió privada sense condicions. En països on la recaptació fiscal és marginal, els impostos no han estat precisament una de les àrees més ateses pels paquets estàndard del FMI, encara que, quan aquest ho fa, apunta cap a impostos com l'IVA que són regressius respecte d'altres com el de la renda o el de societats.

A la llista de receptes macroeconòmiques, va seguir durant els anys 90 una sèrie de reformes sectorials, impulsades en aquest cas més aviat pel Banc Mundial i els bancs regionals, en sectors concrets. Les taxes que la població ha de pagar per accedir a l'educació bàsica o a la salut primària (ja esmentades en el capítol 2) en són un dels efectes més coneguts... i d'impacte més negatiu.

Tot i que recentment el Banc ha mostrat per primer cop la seva inquietud pels efectes de les taxes en l'educació, el fet és que la privatització en la provisió dels serveis i la descentralització a regions i municipis sense transferir-los al mateix temps els recursos necessaris ha accentuat la pressió sobre les famílies més pobres, amb la conseqüència de deixar més nens (i sobretot més nenes) fora de l'escola.

Com indicava el Congrés de Sindicats de Ghana en els seus comentaris al PRSP: "l'anàlisi macroeconòmica de les causes de la pobresa està orientat des d'una preocupació exclusiva pel que és monetari i fiscal, cosa que impedeix que el marc de polítiques faci front a les causes reals de la pobresa i que permetria desenvolupar instruments per a eradicar la pobresa de forma sistemàtica. El desenvolupament, i no l'estabilitat macroeconòmica, hauria de ser el referent central de les polítiques.

Això pot significar que el Govern hagi de desenvolupar una mescla de polítiques que no s'ajustin a les mesures neoliberals tradicionals que Ghana i altres països africans han estat seguint durant els darrers 20 anys. I això vol dir que les polítiques econòmiques han d'evitar la privatització doctrinària, com la ja planificada de 'aigua i l'electricitat, la liberalització sense control i l'eliminació indiscriminada de subsidis. Hauria d'haver una aplicació creativa de la liberalització i la intervenció, dirigides a alliberar les energies emprenedores de la població".

Hi ha un debat obert sobre fins a quin punt les pressions externes, en el Nord i en el Sud, i la consciència de fracàs en els objectius han dut el BM i el FMI a abandonar el consens de Washington de forma estricta i a "contaminar-lo" amb altres mesures que contrapesarien l'enfocament neoliberal exclusiu i que derivarien vers un Consens Revisat (Williamson, 1996). Entre aquestes mesures: un major èmfasi en la protecció de la despesa social, la regulació pública (sobretot del sector financer), els mercats regionals i la generació d'oportunitats per a la població empobrida a través de la inversió productiva i l'accés a recursos.

Indubtablement la retòrica apunta vers aquesta direcció, però el repàs de diversos programes PRFG del FMI i la sortida, ja esmentada, de R. Kandur del Banc Mundial(10) per defensar aquest enfocament en el Informe de Desenvolupament Mundial no permeten de mantenir gaires expectatives de canvi efectiu. I és que la burocràcia funcional del FMI i el Departament del Tresor dels EE.UU. són els primers que han de ser acontentats.

5. LIBERALITZA, QUE ALGUNA COSA QUEDARÀ. ELS PROCESSOS DE LIBERALITZACIÓ COMERCIAL I DE CAPITALS

Avui dia, “l’obertura” s’ha convertit en el dogma de la política comercial. Tot i que L’Organització Mundial del comerç és vista com la gran protagonista de la liberalització comercial en el món, són el Banc Mundial i especialment el FMI els qui assumeixen la responsabilitat de collar els països en desenvolupament a fi que obrin les seves fronteres a les importacions i orientin les pròpies economies vers la exportació. A més les polítiques de liberalització acostumen a anar acompanyades de l’eliminació radical de subsidis a la producció.

La mitjana de condicions relacionades amb la liberalització que hom imposa amb els programes PRGF s’ha multiplicat per tres entre finals dels 80 i finals dels 90. Quan Indonèsia i Corea es van haver de comptar amb l’ajut del FMI en plena crisi asiàtica, aquest va arribar acompanyat de 19 i 9 condicions de liberalització respectivament. Els PRGF de Tanzània i Iemen contenen 9 i 22 condicions comercials que inclouen l’eliminació de barreres aranzelàries i no aranzelàries. I cal no oblidar que l’incompliment d’aquestes condicions té com a conseqüència el tall del finançament, no sols el provinent del FMI o del Banc, també el d’altres fonts d’ajuda, així com posar fre a la condonació del deute.

Ultra la pressió concreta, tant el Banc com el FMI han esmerçat molts mitjans a l’hora de difondre estudis per demostrar les bondats de l’obertura comercial per als pobres. I han tingut un èxit notable (i esperable, donat el nivell de les pressions). Així, els aranzels mitjans al final dels 90 en l’Àfrica Subsahariana i en el Sud d’Àsia eren la meitat que a l’inici dels 80; un terç en el cas de l’Amèrica Llatina i dels països de l’Est d’Àsia.

Dues mesures en el sistema comercial

Per comprovar la hipocresia de la liberalització, hom pot acudir als propis instruments del FMI, concretament al TRI (Trade Restrictiveness Index), un índex que amida els països d’1 a 10, essent 1 un país del tot obert i 10 un de fortament protegit. Doncs bé, fent servir aquest índex, hom pot constatar que molts països en desenvolupament estan més oberts que els països desenvolupats. Així, Moçambic, Zàmbia o Malí i fins a 16 països de l’Àfrica Subsahariana han liberalitzat més que la UE. En el cas americà, 17 països de l’Amèrica Llatina i del Carib estant igual d’oberts o encara més que l’economia dels Estats Units, el paradigma de la liberalització.

Haití és probablement el deixeble estrella del FMI, encara que existeixen altres candidats heroics com Bolívia o Indonèsia – que havien de passar en tres anys d’un TRI de 4, similar al de la UE, a la màxima obertura reflectida en un TRI d’1 amb les conseqüents

reformes dràstiques i urgents. Aquell país (Haití), el més pobre de l'hemisferi occidental, assolí en 1986 un TRI d'1, la màxima obertura, engrossint la llista de "superliberalitzadors" de la mà del FMI. Aquest fet ha tingut conseqüències desastroses per a la pobresa de la major part d'haitians. Per exemple, 80.000 famílies productores d'arròs s'han vist abocades a la misèria per l'entrada d'excedents d'arròs americà doblement subsidiat en la producció i en l'exportació.

“Fes el que dic i no el que faig ...”

Com aquest exemple, hom pot trobar-ne molts d'altres en diversos països. Una liberalització accelerada i de màxims, que no té en compte les prioritats nacionals de desenvolupament, la seguretat alimentària o l'impacte sobre les capes empobrides i majoritàries de la població. I en un context en el qual els mercats dels països desenvolupats romanen majoritàriament tancats i fortament subsidiats en productes clau. Oxfam Internacional calcula en 100.000 milions de dòlars anuals - el doble de l'ajut al desenvolupament - allò que els països pobres deixen d'ingressar per barreres comercials injustes. Al mateix temps, la UE i Estats Units subsidien la pròpia agricultura amb 300.000 milions de dòlars anuals, enfonsant preus i generant excedents que inunden els mercats mundials ja que la major part d'aquests fons no són canalitzats vers un desenvolupament rural que primi el petit productor, sinó que van dirigits a una producció intensiva en mans de grans terratinents i empreses.

Mentre hom escrivia aquest quadern, va tenir lloc la crisi de l'acer als Estats Units en la qual l'Administració Bush per raons electoralistes, va decidir d'eleva els aranzels en un 30% a l'acer importat de bona part del món. Sembla que hom està a favor del lliure mercat el dilluns, el dimecres i el divendres. Però el dimarts i el dijous, quan la cosa afecta els interessos nacionals, el proteccionisme brilla amb resplendor incontestable.

La doble mesura del BM i del FMI

És massa injust: així és impossible de competir; d'aquesta manera hom no pot desenvolupar-se ni lluitar contra la pobresa. És cert que el Banc Mundial i el FMI recomanen constantment als països desenvolupats que obrin els seus mercats. Però hi ha una "lleugera" diferència. Aquests països - accionistes principals de les dues institucions - poden fer, i fan, oïdes sordes a aquests suggeriments. Mentre que els països empobrits han de cedir per força a les "recomanacions" liberalitzadores del FMI si és que volen accedir al finançament i a la condonació del deute.

Hom podria pensar des de l'optimisme que les pressions socials en el Nord i en el Sud i la inqüestionabilitat de les dades acabaran flexibilitzant el fanatisme liberalitzador del FMI. No sembla que sigui tan heterodox plantejar que, a l'igual que ho han fet i ho fan els països desenvolupats, calgui retenir certs graus de protecció selectiva i estratègica en els països del Sud, acompanyats de subsidis recolzats per l'ajut al desenvolupament, de cara a promoure un desenvolupament diversificat, basat en un creixent mercat intern i competitiu en el mercat exterior però basat en un terreny de joc equilibrat!!!

Però H. Köhler, director executiu del FMI no pensa igual. Recentment, en una reunió amb ONG va afirmar que: "Com que jo vull ser honest, això ho he discutit amb el meu propi equip que m'ha advertit que si bé una liberalització ràpida és un "shock", els països pobres haurien de fer-la per a esdevenir competitiu i inserir-se en l'economia global ... El principal problema del comerç és la complaença dels països avançats amb la seva protecció sinó especialment amb els subsidis. Jo animaria els països pobres a esdevenir

creïbles en les seves pròpies polítiques econòmiques [o sigui, a liberalitzar –Nota de l'autor] i ser més durs a l'hora de reclamar canvis en els països avançats. Perquè, si ells són lents en liberalitzar, això agradarà els països rics ja que els reforçarà la idea que “si ells no s'apressen, per què hauríem de córrer nosaltres?”.

Liberalització dels comptes de capital: una ortodòxia amb greus conseqüències

En els últims i amb similar pugnacitat a la demostrada en l'àmbit comercial, el Banc Mundial i el FMI (conjuntament amb altres organismes com l'OMC o la OCDE) han estat pressionant els països en desenvolupament per a què obrin els seus mercats de capitals als fluxos financers internacionals. La integració financera hom la suposa bona per se per al creixement i necessària per a coordinar la participació en el comerç internacional i les inversions. Des d'aquest pressupòsit, la liberalització dels comptes del capital ha format part en els darrers anys de les condicions incloses en els programes del FMI, entre d'altres coses per la pressió exercida pel Departament del Tresor dels EE.UU., país d'on procedeixen bona part dels fluxos circulants.

Al llarg dels darrers anys, diversos esdeveniments (principalment la crisi del sud-est asiàtic, de la qual parlem una mica més endavant) han generat un cert replantejament d'aquests processos de liberalització. Però hom no ha qüestionat l'essència de l'obertura en ella mateixa, sinó que la discussió ha girat fonamentalment al voltant del ritme i la seqüència del procés, tot mantenint inqüestionat el resultat final(11).

El problema que plantegen aquestes pressions és doble. Per una banda, perquè la suposada relació de causa-efecte entre la liberalització de capitals i el creixement econòmic no està ni gens menys demostrada. En teoria, el FMI sosté aquests processos pressuposant que ajuden a atreure més recursos per a les inversions, les qual al seu torn generen creixement. Tanmateix, en la majoria dels casos, els controls de capital no són l'obstacle més important per a les inversions. En efecte, altres aspectes com la debilitat de les institucions o l'absència d'unes polítiques domèstiques apropiades poden jugar un paper molt més rellevant.

El fantasma de les crisis financeres

A l'absència de beneficis demostrats, s'hi uneix per altra banda la constatació dels perills potencial que presenta la liberalització per a determinats països, sobretot sota la forma de crisis macroeconòmiques, amb gravíssimes conseqüències per als més pobres. En aquest sentí, resulta clarificador l'exemple dels països del Sud-est asiàtic que a començaments dels 90 havien liberalitzat els seus mercats financers i de capitals impulsats per la pressió internacional abans esmentada.

En 1996, els cinc països més afectats per la crisi havien rebut una entrada de capitals de més de 100.000 milions de dòlars, la major part invertits a curt termini. Tan ràpidament com entraren van tornar a sortir i el balanç de 1997 va ser negatiu per als dits països: la sortida neta de capitals va ser de 12.000 milions de dòlars. A la sortida de capitals va seguir el pànic dels inversors. I, com diu J. Stiglitz, “quan tots tracten alhora de portar a fora el seu diner es presenta un problema econòmic. Un gran problema econòmic”(12). Problema al qual s'hi va afegir la irresponsable actuació del FMI que, sense ser el culpable de la situació generada, sí que va tenir un paper important en el seu aprofundiment i en la perllongació de la recessió.

El FMI va recórrer de manera immediata al “kit d'emergència” que ja havia utilitzat en la crisi financera patida en els 80 per l'Amèrica Llatina, on havia imposat mesures com l'austeritat fiscal i polítiques monetàries més fermes. Però la situació asiàtica tenia poc o

res a veure amb la llatinoamericana. Els governs ja havien equilibrat els seus pressupostos i ajustat les seves polítiques monetàries.

El diagnòstic efectuat va ser equivocat i, amb ell, la medicina imposada. A més de no “curar” la malaltia de la crisi, va generar uns costos socials elevadíssims que van comportar, entre d’altres, duplicar el nombre de persones que vivien en la pobresa a Indonèsia o el de aturats a Tailàndia.

Propostes per a l’estabilització

La liberalització dels comptes de capital incrementa per tant els riscos de crisi en obrir les economies a fluxos més volàtils, als quals resulta molt més fàcil entrar i sortir del país, tot provocant una situació de volatilitat que contribueix a incrementar la incertesa. Precisament per intentar de posar fre a aquest tipus de situacions i incrementar l’estabilitat financera, van sorgint iniciatives des de diferents sectors com pot ser la d’establir una taxa sobre les transaccions financers internacionals (que és la coneguda popularment com taxa Tobin, encara que les propostes més actuals difereixen bastant de la idea original de James Tobin(13)).

S’ha discutit molt sobre la finalitat essencial que hauria de tenir un estri financer d’aquesta mena, de la qual hom espera per una banda que contribueixi a reduir la inestabilitat financera i, per altra, que generi recursos importants que es posin al servei del compliment dels objectius de desenvolupament a escala internacional. Des del punt de vista d’Oxfam Internacional, l’objectiu principal d’aquesta taxa seria l’increment de l’estabilitat financera, encara que evidentment l’obtenció de nous recursos per al desenvolupament no fora un efecte a menystenir.

Com que les mesures preses fins ara per a mantenir l’ordre financer internacional no han evitat les crisis ni atacat la naturalesa especulativa de les operacions financeres. Un estri com aquesta taxa podria constituir un punt de recolzament prou important (bé que no exclusiu) de cara a trobar una solució durable a aquest problema.

Com en altres aspectes esmentats anteriorment, el problema en la postura del Banc Mundial i el FMI en front de la liberalització dels comptes de capital radica en al confusió de fins i mitjans. El fi últim és eradicar la pobresa i la liberalització pot se o no ser un estri útil per a aconseguir-ho. Però entesa com un fi en ella mateixa pot no tenir cap efecte positiu per als més pobres o, en el pitjor dels casos, pot tenir conseqüències devastadores.

Un altre problema recurrent en l’actuació dels organismes financers internacionals consisteix en l’aplicació d’una plantilla única per a tots els caos, negant la importància de les condicions nacionals específiques i el paper que les autoritats corresponents poden jugar en un moment donat. En aquest sentí resulta fonamental que els països retinguin l’opció de fer ús dels controls de capital en el marc d’una política macroeconòmica estructurada. L’establiment d’una sèrie de normes i estàndards a nivell nacional ha d’estar basat en investigacions específiques sobre els seus nivells particulars de desenvolupament financer i econòmic, i no han de ser imposades des de l’exterior a partir d’un model que ja no existeix o que simplement no resulta exportable.

6. ELS ATACS PER LA DRETA. L'INFORME MELTZER I LA POSICIÓ DELS ESTATS UNITS.

És fàcil caure en l'error que de creure el Banc Mundial i els Fons Monetari Internacional són avui el paradigma extrem de la ideologia ultraliberal. Indubtablement han contribuït en gran mesura a la seva expansió. Però la pressió pública en el Nord i en el Sud i la consciència de fracàs en un bon nombre dels seus projectes i polítiques els han menat a una certa evolució, de resultats desiguals com hem analitzat en els punts anteriors. Aquest fet, tanmateix ha esdevingut al mateix temps que es produïa una major involució als Estats Units, accentuada en la nova legislatura Bush per eixa mena d'isolament al qual, entre d'altres coses, no li calen institucions multilaterals.

Els inicis de la “preocupació” nordamericana

En el cas particular del Banc Mundial, els atacs van començar ja a finals del mandat de Clinton. Així, el seu darrer Secretari del Tresor, Larry Summers, afirmava davant dels directors del país del Banc en maig de 2001 que: “... estic preocupat per la tendència del banc a fer èmfasi en el “empoderament” i la participació en comptes de fer-ho en l'aproximació econòmica, la qual cosa està portant a un èmfasi menor en l'element analític del treball del Banc”.

Aquestes acusacions moderades, s'han anat endurint amb l'administració Bush. Paul H. O'Neil, Secretari del Tresor, expressava en el New York Times el 21 de febrer de 2001 la seva “... frustració per la dificultat de canviar el Banc Mundial, que ha fallat en el seu objectiu d'alleugerir la pobresa ...”.

L'Informe Meltzer, paradigma de la crítica conservadora

L'artilleria i la base ideològica per criticar el Banc Mundial, i en certa manera els banc regionals i el FMI, la ha donat l'Informe Meltzer, preparat per l'acadèmic conservador Allan H. Meltzer per al Congrés dels Estats Units. Un primer informe va ser presentat l'any 2000 i el següent un any després, en març de 2001.

L'informe ataca amb força el Banc, fent servir les seves mateixes dades per afirmar que es tracta d'una institució “cara, ineficient, ineficaç, burocràtica i sense objectius clars”. Meltzer s'endinsa per l'organització interna del Banc per arremetre contra el seu President, la diversitat de plans i objectius establerts, la manca d'impacte dels projectes i els dèficits en l'avaluació.

Específicament, l'Informe critica l'acostament del Banc a les ONG, i a les organitzacions socials en general, quan conclou que “El Banc afirma respectar l'autonomia local, però selecciona els projectes en funció de les opinions de les no electes ONG ... No s'assolirà

l'objectiu de millorar la qualitat de vida i la democràcia mentre els programes siguin escollits pel Banc juntament amb les ONG”.

És bastant probable que aquest informe i les seves repercussions polítiques hagin causat més maldecaps a la Presidència del Banc que totes les manifestacions davant de la seva seu.

Meltzer, finalment, fa una sèrie de propostes de canvi, algunes de raonables sobre el paper, de cara a millorar-ne la gestió. En altres, tanmateix, hom pot percebre l'intent de limitar el paper del Banc Mundial en el futur. Les sortides del Banc d'Àsia, de l'Amèrica Llatina i dels països amb una renda superior als 4000 dòlars figuren entre aquestes propostes intencionades.

Préstecs o donacions? Debat encara obert

La proposta més notòria i debatuda, tanmateix, haurà estat la de passar de préstecs a donacions en bona part de l'assistència que el Banc fa als països més pobres. En el camí a la Conferència de Monterrey, Bush va guanyar punts de popularitat solidària quan va proposar de passar el 50% dels crèdits de l'AI (la finestra amable del Banc) a donacions.

La proposta “ven” ja que, s'argumenta, és una forma d'evitar el sobreendeutament i permet, a més, finançar programes en països amb Governos molt corruptes, ja que hom pot executar els programes directament a través de contractistes sense tenir en compte el govern. Les donacions semblen ser, a més, la manera més raonable de donar assistència per a serveis socials com l'educació que no tenen un retorn comercial.

En l'informe de Meltzer, aquesta proposta anava acompanyada d'una altra que consistia en retardar els pagaments, i subvencionar l'interès dels crèdits concedits, a aquells països que es comprometessin seriosament amb reformes institucionals.

Bush va ser extremadament dur amb els crítics d'aquestes propostes, acusant-los d'insolidaris. I és cert que si es duguessin a terme, això tindria avantatges notables com ha reconegut Oxfam Internacional en suggerir que, encara que no un 50%, sí que entre un 20 i un 30% dels crèdits fossin convertits en donacions.

Però la proposta Meltzer és perversa per si sola.. El pas accelerat a donacions i la subvenció més gran dels crèdits deixaria el Banc sense capital en un decenni. I, aleshores, què passaria? Bush ja no seria al poder, i estaria el substitut més interessat que ell en acudir al rescat financer del Banc Mundial amb una quantitat ingent de recursos?

El fet és que els Estats Units són l'últim donant d'ajut de tot el món amb un miserable 0,1% del seu PIB i que cada reposició de fons al Banc Mundial - per quanties molt menors de les necessàries en el cas d'avançar vers les donacions - origina un fortíssim debat en les institucions americanes.

Tot i haver anunciat a Monterrey un increment en l'ajuda americana al desenvolupament, en cap moment l'administració Bush ha lligat aquesta proposta de l'Informe Meltzer a un increment paral·lel i equivalent de noves aportacions al Banc Mundial.

La posició esgrimida per Oxfam Internacional apunt a promoure més donacions en comptes de crèdits al països més pobres, però acompanyades sempre d'un nou finançament per al Banc Mundial. Perquè si no, la proposta Meltzer és essencialment una forma vendible de fer morir el Banc en un termini de deu o quinze anys. Que és allò que la dreta republicana desitja des de fa temps.

7. CONCLUSIONS

Com dèiem a l'inici d'aquest quadern, el món per al que van ser creats el Banc Mundial i el FMI ja no existeix. En certa mesura, les dues institucions han demostrat una capacitat extraordinària de canviar. El Banc s'ha oblidat (per motius evidents) de la reconstrucció europea i el FMI ha fet el mateix amb el seu paper de recolzament dels països industrialitzats amb problemes temporals en la balança de pagament. Tanmateix, alguns aspectes essencials segueixen inalterats, com són la preeminència del mercat sobre la resta d'institucions i de l'enfocament economicista sobre qualsevol altre tipus de plantejaments més socials i polítics. Tot i els canvis en el discurs que s'han produït en els darrers anys, les diferències en la pràctica s'estan fent pregar massa, mentre la legitimitat d'ambdues institucions va essent qüestionada de manera recurrent.

Les propostes de reforma, integrades en les discussions al voltant de la “Nova Arquitectura Financera Internacional” (impulsada per les recents crisis financeres), abasta una àmplia diversitat de posicions que van des de la desaparició total de les Institucions existents a la creació de noves. Tal com nosaltres ho veiem, el procés actual de globalització no fa menys, sinó més necessària l'existència d'unes regles de joc globals que marquin fins on pot hom arribar i, per descomptat, l'existència i bon funcionament d'uns àrbitres suficientment preparats i independents com per a imposar-les i fer-les complir d'una manera neutral.

En aquest sentit, esdevé clarament necessària una transformació radical dels organismes existents que en compregui des de la composició i funcionament (incloses la revisió de la distribució de poders i incrementant notablement la participació dels països pobres en la presa de decisions) fins els programes i actuacions en el terreny (tot revisant-ne de manera molt més pregon les condicions imposades i els seus efectes socials i, sobretot, ancorant molt més les actuacions en els estratègies i plantejaments sorgits dels propis països).

Cal, en definitiva, replantejar la relació entre els fins i els mitjans, de cara a reconèixer la preeminència dels objectius de desenvolupament (delimitats en un primer moment a escala internacional, fonamentalment al voltant als objectius del mil·lenni, però concretats essencialment en l'àmbit nacional) sobre qualsevulla mesura de tot tipus, l'eficàcia de les quals ha de ser avaluada en funció dels resultats i no pas a l'inrevés.

Les propostes són damunt la taula. Els més de mil milions de pobres que habiten el planeta no poden esperar més.

NOTES

1. En destaquen el Banc Interamericà del Desenvolupament (BID), el Banc Asiàtic de Desenvolupament (BasD)), el Banc Africà de desenvolupament (BAD) i el Banc Europeu de Reconstrucció i Desenvolupament (BERD).
2. És per això que sovint són anomenades “Institucions de Bretton Woods”, o que per a referir-se al conjunt d’Institucions Financeres Multilaterals i al seu funcionament hom parla genèricament del
3. El finançament multilateral, en conjunt, ha incrementat la seva importància respecte al total de recursos oficials dedicats al món en desenvolupament, passant de representar el 20-25% els anys 70 al 50% en els 80. Al llarg dels 90, aquest percentatge ha continuat incrementant-se, pel descens dels nivells d’Ajuda Oficial al Desenvolupament bilateral i a l’increment en els préstecs de la banca multilateral deguts a la crisi asiàtica.
4. Així, en el su informe El creixement és bo pels pobres els investigadors del Banc Mundial David Dollar i Aart Kray tracten de demostrar com el creixement econòmic beneficia per igual totes les capes de la societat. Oxfam Internacional va replicar aquest argument en un altre informe , titulat El creixement amb equitat és bo pels pobres, en el qual hom insisteix en què el creixement econòmic per se no és suficient per a fer disminuir la pobresa.
5. Aquesta proposta ha aconseguit en els darrers mesos un nivells de credibilitat esperançadors en la mesura que el propi FMI ha començat a posicionar-se al respecte. El “Consens de Monterrey”, aprovat amb motiu de la Conferència de Finançament del Desenvolupament (Monterrey, Mèxic, març de 2002) també li ha donat la benvinguda.
6. World Bank, Knowledge forAll.
<http://www.worldbank.org/knowledgebank/vision.html>
7. Aquest procés és explicat en detall en el llibre Altruismo, Mercado y Poder, de José antonio Sanahuja, Col. Libros de Encuentro n.10, Intermon Oxfam 2001, pp. 140-143. Recomanem la lectura d’aquest llibre, que ha estat la referència bàsica per aquest Quadern.
8. Els més notables impliquen dos dels personatgesamentats en l’apartat anterior: per una banda J. Stiglitz que va tenir agres enfrontaments amb el FMI quan era Cap Economista
9. “Quan el FMI decideix d’ajudar un país, despatxa una ”missió” d’economistes. Aquests economistes estan mancats sovint d’una experiència suficient sobre el país. Segurament tenen un millor coneixement sobre els hotels de 5 estrelles que de les aldees que puntegen el seu camp de treball. Ells treballen fort, tot submdergint-se en la pregonesa dels nombres fins i tot de nit. Però la seva comesa és impossible. En un període de dies o com a molt de setmanes, han de desenvolupar un programa coherent i sensible a les necessitats del país. No cal dir que manegar unes quantes xifres rara vegada proveeix algú amb els coneixements adients per establir l’estratègia de desenvolupament d’una nació tota sencera. Encara pitjor, manegar xifres no sempre és tan bona cosa. Sovint els models matemàtics que empra el FMI, són defectuosos o mancats d’actualitat. Els crítics acusen la institució d’aproximar-se al coneixement de l’economia fent servir motlles per a galetetes, i tene raó. Hom ha sabut d’equips visitants d’un país que havien fet esborralls dels infomes abans d’haver-hi arribat” Per què protesten milers de persones a Washington?, J. Stiglitz, abril 2000.

10. Kanbur defensava en aquest Informe una estratègia de lluita contra la pobresa basada en tres grans eixos relacionats: oportunitat - accés a recursos, crèdit, inversions productives -, “empoderament” - foment de la participació , creació d’institucions fotes, eliminació de la discriminació - i seguretat - reducció de la vulnerabilitat, prevenció de crisis de tota mena -. L’Informe no qüestionava el creixement però apuntava vers una concepció de la pobresa més àmplia, que hom no podia fer front des de l’estret marc de les polítiques ortodoxes neoliberals.

11. Així s’ha fet palès en el procés de la Conferència de Monterrey sobre Finançament per al Desenvolupament , on en cap moment es planteja la conveniència de liberalitzar els mercats de capitals, i únicament es reconeix la necessitat de fer-ho “en un procés ben ordenat consistent amb els objectius de desenvolupament”.

12. Qué aprendí de la crisis económica mundial. J. Stiglitz.

13. En concret, la versió actualment més acceptada és la proposada per Spahn en 1996 que inclou un sistema de “doble taxació”, amb tipus mínim general (d’uno dos punt bàsics, és a dir d’un 0,01% o 0,02%) per a totes les transaccions (l’impost bàsic) que només seria incrementat durant períodes d’alt risc i trbulències en els tipus de canvi. El tipus bàsic no genraria grans evasions de capital, però en casos “d’excessiva” volatilitat podria arribar a taxes que fossin realment prohibitives.

QÜESTIONS PER A LA REFLEXIÓ I EL DIÀLEG

1. Intenta situar on resideix el debat actual entr els defensors dels FMI/BM i els seus detractors (per l'esquerra i per l'extrema dreta).
2. Quins són els objectius que el BM i el FMI persegueixen amb els seus préstecs per a ajudar el desenvolupament? Aquests objectius, són la millor o la única manera de promoure el desenvolupament? Quins et sembla que serien els mitjans de desenvolupament més adequats?
3. Què entens per "ajustament estructural"? Què són els PRSP? Quina és la seva importància? Quins són els seus principals efectes?
4. Què és el "Consens de Washington"? (podeu trobar una valoració detallada d'aquest "consens" en el "paper" publicat a la nostra web: www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm)
5. Valora el comentari de H. Köler, director executiu del FMI, citat a la p.22.
6. A quin problema intenta respondre la proposta coneguda com "taxa tobin"? (Sobre la "taxa tobin" podeu veure el capítol corresponent al QuadernCJ n.110, "Noves militàncies").
7. Quins canvis s'insinuen després de la pujada de J. Wolfensohn a la direcció del BM? Per què no poden fer-se més canvis? Què en penses, de les propostes de darrer capítol?