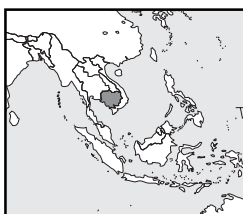


El largo camino hacia la erradicación de la pobreza

THIDA C. KHUS¹



A pesar de las declaraciones oficiales y de algunos esfuerzos auténticos para reformar los sectores de la salud y la educación, existen obstáculos estructurales – mayormente partidas presupuestales reducidas y sistemas de entrega de dinero lentos y no siempre transparentes – que impiden el progreso y socavan la calidad y la prestación de los servicios. Los profundos problemas estructurales macroeconómicos se agravan con el correr de los años y paralizan a la totalidad del sector de salud pública. El acceso a los recursos naturales clave se licita para su comercialización, lo cual provoca un empobrecimiento aun mayor de la población.

El Acuerdo de Paz firmado en París en octubre de 1991 puso fin a más de dos décadas de guerra civil y aislamiento internacional, que habían convertido a Camboya en un estado al borde del colapso. La rápida transición a la economía de mercado y las generosas condiciones otorgadas a la inversión extranjera durante la década de 1990 tuvieron lugar en un clima de inestabilidad política y fuertes presiones externas para que se adoptaran reformas políticas y administrativas.

Las consecuencias políticas de casi 30 años de conflicto fueron objeto de mucho análisis y discusión. Las consecuencias para los derechos económicos, sociales y culturales al desarrollo de la población aún no fueron analizadas en profundidad. El presente análisis toma en consideración el proceso de privatización de los servicios básicos y el acceso a los recursos naturales, que han sido fuentes de subsistencia para la población pobre rural. Actualmente el 36% de la población gana menos de USD 1 por día. Reducir el nivel de pobreza a la mitad para 2015 parece ser una tarea intimidante.

La prioridad olvidada

El gobierno, con graves limitaciones presupuestales, no puede contribuir adecuadamente al desarrollo económico y social. La partida que el presupuesto nacional destina actualmente al sector social es sumamente insuficiente para las necesidades de los grupos de población en mayor riesgo. Entre estos grupos se encuentran las miles de personas discapacitadas por la guerra y las minas terrestres, los ancianos y, especialmente, las ancianas viudas, los desempleados y gran cantidad de subempleados que luchan para criar a sus hijos, y el número siempre creciente de viudas y huérfanos a raíz de la epidemia de SIDA.

La deuda del gobierno alcanzó los USD 558 millones, o el 17% del PBI para fines de 2001. La mayor parte de la deuda responde a préstamos del Banco Mundial y del Banco Asiático de Desarrollo con un período de gracia de 10 años. Camboya comenzará a pagar su primera obligación de servicio de la deuda, por unos USD 500 mil, en 2003.

CUADRO 1

Gasto presupuestal del Tesoro Nacional				
	MILLONES DE USD		PORCENTAJE	
	2000	2001	2000	2001
Gasto presupuestado total	390	413	100	100
Defensa y seguridad	114	106	29,2	25,7
Educación y salud	68	87	17,4	21
Ministerio de Economía	27	38	6,9	9,2
Otras instituciones del Estado	102	110	26,2	26,7
Inversión	79	72	20,2	17,4

Fuente: Sok Hach y Sarthi Acharya, *Cambodia's Annual Economic Review 2002*, Cambodia Development Resource Institute, 2002.

El cuadro 1 representa las partidas presupuestales destinadas a los distintos sectores en 2000 y 2001. (El gasto representó aproximadamente el 80% de las partidas de 2000 y aproximadamente el 82% de las de 2001.)

El país vecino de Camboya, Tailandia, gasta mucho más en el sector social, como se puede apreciar en el cuadro 2.

CUADRO 2

Comparación de la inversión en el desarrollo social y económico		
	GOBIERNO CAMBOYANO	TAILANDIA
Atención médica	USD 7 por persona	USD 150 por persona
Desarrollo de infraestructura pública	USD 6 por persona	USD 180 por persona

Fuente: Sok Hach y Sarthi Acharya, *Cambodia's Annual Economic Review 2002*, Cambodia Development Resource Institute, 2002.

En 1999, las ONG y los países donantes financiaron el 46% del gasto total en educación, mientras los hogares y el gobierno aportaron cada uno 27%. Los hogares financiaron el 82% del gasto médico, mientras las ONG y los países donantes aportaron el 14% y el gobierno sólo el 4%. Estos problemas estructurales se agravan año tras año y paralizan el sector sanitario. Las familias camboyanas a menudo deben vender sus tierras y pertenencias esenciales para costear sus necesidades médicas.²

A pesar de las declaraciones oficiales y de algunos esfuerzos auténticos para reformar los sectores de la salud y la educación, existen obstáculos estructurales – mayormente partidas presupuestales reducidas y sistemas de entrega de dinero lentos y no siempre transparentes – que impiden el progreso y socavan la calidad y la prestación de los servicios a la población.

Privatización y administración de los recursos naturales

Las concesiones forestales y de tierras han sido comunes desde 1993. La Ley de Pesca de 1987, que licitó y comercializó los recursos pesqueros, llevó a la pobreza extrema a los pescadores de la zona del lago Gran Tonle Sap. El 38% de la población de la zona vive bajo la línea de pobreza. Las pesquerías comerciales devastaron los recursos pesqueros con la sobrepesca, lo cual provocó violentos conflictos entre las comunidades locales y los encargados de las parcelas de pesca.

Gracias a las protestas de las comunidades locales contra las pesquerías comerciales, el gobierno emprendió algunas reformas. Así, el 56% de las zonas de pesca fueron liberadas a las comunidades locales para que establecieran

1 La mayor parte del contenido de este informe se extrajo del Informe de ONG Camboyanas 2001 sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2 Cambodian Development Resource Institute. *Social Assessment of Land in Cambodia*, 2001.

allí pesquerías comunitarias. Sin embargo, la mayoría de los sitios liberados resultaron improductivos.

El derecho a la autodeterminación implica que la población tenga acceso a los medios de subsistencia. Mientras el 84% de la población aún depende de la base de recursos naturales para su supervivencia, el acceso a la tierra, a los bosques y a las zonas de pesca es vital para dicha supervivencia. La privación de dicho acceso por el sistema de concesiones afectó en gran medida los medios de vida de la gente, especialmente en relación a la seguridad alimentaria.

La incidencia de la pobreza y la indigencia en Camboya rural es elevada, y con frecuencia se extiende a las ciudades: granjeros derrotados por las inundaciones, las sequías, las deudas y cada vez más por la falta de tierras, se trasladan a la ciudad y se refugian en uno de al menos 500 asentamientos para pobres urbanos que albergan actualmente a unas 35 mil familias.

Gestión de gobierno y grupos socialmente vulnerables

El mal gobierno y la corrupción arraigada contribuyen directamente con la pobreza y exigen la adopción de medidas legislativas. La corrupción oficial ha aumentado considerablemente, pero no se han tomado medidas efectivas para detenerla. En especial, la insuficiencia de los salarios de los empleados públicos los lleva a exigir pagos ilegales a los usuarios de servicios públicos como caminos, escuelas y hospitales. Los pobres que no pueden desembolsar esos pagos ilegales suelen pasar sin atención médica ni educación. El alto costo de la enseñanza pública que deben pagar las familias significa que la mayoría de los niños en Camboya aún no puede concluir la educación básica.

Los niños corren gran riesgo como consecuencia de la corrupción. Las prácticas de adopción ilegal, la pornografía infantil y la explotación sexual de los niños son asuntos que provocan grave inquietud. Se calcula que hay entre 80 mil y 100 mil personas dedicadas a la prostitución en Camboya, de las cuales se cree que un 30% son menores de 18 años. La explotación sexual de los niños, principalmente de las niñas, está directamente relacionada con las actitudes imperantes hacia los roles de género. Cada mes, entre 400 y 800 mujeres y niños camboyanos son objeto de tráfico sexual hacia países extranjeros.³ Sólo en Phnom Penh, esto implica que habría unos 5.000 niños y niñas dedicados a la prostitución.⁴

El efecto del mal gobierno también se siente en el medio rural, donde los conflictos suelen desencadenar violentos enfrentamientos armados sin que existan mecanismos formales que los controlen o los detengan. En la ciudad, las comunidades pobres están bajo la constante amenaza del desalojo por razones de «desarrollo» o por planes de «embellecimiento» del paisaje urbano. En 2001 se realizaron al menos 10 desalojos colectivos que desplazaron a miles de familias, en muchos casos sin previo aviso, y las reubicaron en zonas con escasa infraestructura básica y servicios insuficientes.

Finalmente, el incumplimiento de la ley deja vulnerables a los trabajadores. Aunque la Ley del Trabajo de 1997 se considera justa e integral, muy pocos trabajadores se beneficiaron con su aplicación, aparte de las fábricas de prendas de ropa y de zapatos. Incluso en estas fábricas, de propiedad extranjera, la ignorancia de la ley y el abuso de los derechos a la sindicalización de los trabajadores es importante, según un informe reciente de la Organización Internacional del Trabajo y estudios de una ONG local. La falla principal radica en el gobierno, que no ha proporcionado una herramienta eficaz de supervisión para evaluar las condiciones de trabajo y proteger a los empleados de la interferencia de los patrones en sus asuntos sindicales.

La década de inversión extranjera abierta y su amargo resultado para los pobres

El gobierno adoptó un régimen liberal de inversiones, conformado en la Ley de Inversiones adoptada por la Asamblea Nacional el 4 de agosto de 1994.⁵ La liberalización y los altos incentivos para la inversión extranjera durante más de una década aumentaron el PBI de USD 2.151 millones en 1993 a USD 3.234 millones en 2001, y elevaron el empleo de cuatro millones a cinco millones de trabajadores. Sin embargo, el crecimiento económico no incentivó el desarrollo económico en Camboya, que no se filtró hacia el ciudadano común.

La pobreza aumentó a lo largo de la década. La tasa de pobreza asciende a 36%, pero los pobres se concentran principalmente en provincias remotas donde la pobreza puede alcanzar al 90% de la población.

El Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza en Camboya mide la pobreza empleando dos patrones: el de la «línea de pobreza alimentaria» y el de la «línea de pobreza general».

Como la define ese documento, la línea de pobreza alimentaria implica «un ingreso suficiente para que una persona consuma una canasta de alimentos que proporcione al menos 2.100 calorías de energía por día y una partida pequeña para artículos no alimentarios, tales como vivienda y vestimenta.»⁶ En 1993-1994, la línea de pobreza alimentaria ascendía a 20%; en 1999 alcanzaba al 28,9%. La pobreza también se incrementó en la década si se mide por la línea de pobreza general, que toma en cuenta el consumo de artículos no alimentarios, del 39% al 51,1%.

Además del crecimiento de la pobreza, se ha creado una mayor disparidad entre un puñado de poderosos funcionarios de gobierno y el resto de la población. Cada vez hay más emigración de la población rural joven a la ciudad, en su mayoría de mujeres que van a trabajar a la industria de prendas de ropa. Las grandes concesiones forestales y de tierras a las compañías extranjeras debilitaron a muchos granjeros de zonas rurales. Muchos de ellos perdieron sus tierras productivas y recursos naturales de los cuales dependían para vivir. Se produjeron reiterados desastres naturales de inundaciones y sequías, que devastaron la producción arrocerca de los granjeros y amenazaron la seguridad alimentaria de muchas comunidades rurales.

Los pagos ilegales hacen que el costo de hacer negocios en Camboya sea muy elevado. La corrupción es la principal queja de las empresas. Las fronteras abiertas hacen que las empresas legítimas no puedan competir con los productos contrabandeados. El principal ingreso del gobierno es el impuesto sobre la gasolina, que ha encarecido el costo de producción, especialmente para las pequeñas y medianas empresas y para los granjeros. Como si esto fuera poco, el poco confiable sistema de justicia hace que los negocios en Camboya sean arriesgados e imprevisibles. Asimismo, la «dolarización» de la economía camboyanca encareció los productos nacionales y dificultó la competencia con los productos de Vietnam y Tailandia.

La apertura prematura de la economía al libre comercio sin antes haber capacitado y fortalecido la administración pública y el sistema educativo atrajo a las compañías extranjeras que sólo buscan ganancias a corto plazo. Éstas pronto diezmarán los recursos naturales del, agravando así sus problemas económicos y sociales.

En definitiva, el proceso de cambios es extenso y doloroso. ■

SILAKA
<silaka@forum.org.kh>

3 David Kihara, «Enforcement key to stop child trafficking», *The Cambodian Daily*, 3 de agosto de 2001.

4 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Camboyan de Desarrollo Humano 2000*.

5 Departamento de Comercio de EE.UU., Banco de Datos de Comercio Nacional, 3 de septiembre de 1999. <http://www.tradeport.org/ts/countries/cambodia/climate.html>

6 <http://poverty.worldbank.org/files/Cambodia%20iprsp.pdf>