

Mapeando el progreso

Mucho ruido...

En la Cumbre del Milenio, los líderes mundiales prometieron reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015. Esto estableció una referencia para medir los avances en la erradicación de la pobreza, un compromiso asumido en la Cumbre Social realizada en 1995 pero sin plazos límites para su cumplimiento. Sin embargo, en ninguna de las cumbres se brindó una definición común de "pobreza", dificultándose de ese modo la evaluación de los avances.

La pobreza con frecuencia se define en términos de ingresos... o la falta de ellos. Sin embargo, para la economista Amartya Sen, ganadora del premio Nobel, "debemos considerar a la pobreza como la privación de las capacidades básicas y no simplemente como bajos ingresos".¹ Con ese criterio, si la población de un país es más saludable y tiene una mejor educación y acceso a los servicios públicos sin discriminación, ese país está avanzando en la reducción de la pobreza.

Las coaliciones de Control Ciudadano en 50 países han estudiado la evolución de los indicadores que miden la pobreza en el sentido descrito por Sen y han evaluado la eficacia de las políticas sociales para alcanzar los objetivos fijados. Este Informe 2001 de Control Ciudadano es producto de ese trabajo.

Las tablas incluidas en este informe muestran la posición de los países según indicadores sociales clave y cuánto han progresado en el cumplimiento de sus objetivos. La historia que cuentan no tiene un final feliz. Las últimas estadísticas (1999) muestran que la mayoría de los países todavía está lejos de alcanzar los objetivos fijados para el año 2000. La tabla de avances y retrocesos muestra mejoras evidentes en los indicadores de desarrollo social en la última década, pero el impulso fue refrenado por la crisis financiera. Muchos países no muestran ningún avance y algunos están peor que hace diez años.

Incluimos dos mapas del mundo en este informe que muestran el alcance de la desigualdad al indicar la distribución mundial del ingreso. Los mapas del ingreso muestran el producto bruto interno anual (PBI, todo lo que una economía produce en bienes y servicios en un año) como volúmenes, con una superficie base proporcional a la población (a mayor base, mayor población en el país) y una altura proporcional al ingreso per cápita. El primer mapa muestra las desigualdades entre los países. El segundo muestra la distribución del ingreso dentro de algunos países. Algunos países del Sur muestran una riqueza desproporcionada en manos de apenas 10% de la población. Otros muestran menos desigualdad que Suecia... ¡pero es tan poca la riqueza que tienen para distribuir!

¿Usted vive en la pobreza?

Cada vez más especialistas y países quieren "un enfoque del desarrollo basado en los derechos". De acuerdo con el derecho internacional, los derechos humanos no se limitan a las libertades civiles y políticas (como la libertad de expresión o el derecho a no ser encarcelado sin un debido proceso). También incluyen derechos sociales, económicos y culturales, que fueron definidos como "indivisibles" por una cumbre de líderes mundiales celebrada en Viena en 1994. En ciencias sociales, estos derechos son llamados "necesidades básicas" y muchos países evalúan sus avances en la reducción de la pobreza contando el número de personas que no tienen cubiertas tres o más de sus necesidades básicas, por ejemplo, acceso a agua potable, educación primaria, vivienda decente o alimento suficiente. La "línea de pobreza" así definida es útil para saber quiénes son los pobres y donde viven, y facilita la decisión de políticas sociales y la evaluación de su eficacia. A su vez, la definición de algunas necesidades básicas, como qué constituye una vivienda decente o la calidad de la educación primaria, varía de país a país.

La medición de las necesidades básicas requiere de herramientas estadísticas bastante complejas y de costosas investigaciones de las que muchos países no disponen todavía. Por eso, para posibilitar las comparaciones, el Banco Mundial,

una institución multilateral que presta más de USD 30 mil millones por año a países en desarrollo, publica habitualmente cálculos sobre cuántas personas viven con menos de uno o dos dólares por día (paridad de poder adquisitivo en dólares y no dólares al tipo de cambio nominal).

Basados en esos cálculos, los medios difundieron en el año 2000 la cifra de 1.300 millones de personas (aproximadamente uno de cada cinco habitantes del mundo) que vivían en la pobreza extrema. La Declaración del Milenio de la Asamblea General de la ONU realizada en septiembre del 2000 fijó como objetivo "reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas en el mundo cuyos ingresos son menores a un dólar por día y la proporción de personas que sufren hambre y, para la misma fecha, reducir a la mitad la proporción de personas que no pueden acceder o pagar por el agua potable".

Si este párrafo se lee en su totalidad y se toma junto con la declaración que figura anteriormente en el mismo documento, de que "nos comprometemos a hacer del derecho al desarrollo una realidad para todos y a liberar a toda la raza humana de la miseria", entonces los líderes mundiales deben ser elogiados por haber transformado el compromiso de erradicar la pobreza de 1995 en un objetivo medible. Grupos de ciudadanos como la red de Control Ciudadano, con miembros activos en más de 50 países, pueden hacerlos responsables por su cumplimiento.

Si el objetivo se lee literal y estrictamente, carece de todo significado. Reducir la proporción de personas que viven en la pobreza (y no el número absoluto) puede lograrse inclusive aunque 900 millones de personas todavía vivan con menos de un dólar por día en el 2015. Incluso con una reducción en las tasas de crecimiento económico en Asia, el objetivo se alcanzará fácilmente si no ocurre ninguna catástrofe en China o en India y sin ninguna reducción en las dramáticas condiciones de pobreza que imperan en África Subsahariana y en los países menos desarrollados.

De hecho, según cifras publicadas por el propio Banco Mundial, la línea de pobreza en la mayoría de los países es mucho más alta que un dólar por día. Las únicas excepciones son China, India y Nigeria. Si esa línea se aceptara como el estándar internacional, implicaría que no hay pobreza en Europa ni en Estados Unidos, una afirmación que nadie defendería con seriedad en esos países. La brecha entre la línea de un dólar por día y la satisfacción de las necesidades básicas, según las mediciones en unos pocos países para los que se dispone de información, indicó al equipo de Control Ciudadano que la afirmación "más de la mitad de la humanidad vive en la pobreza" está más cerca de la verdad que la cifra de 1.300 millones.

La tarea de "liberar a toda la raza humana de la miseria" no sería un logro menor. Sin embargo es posible y puede alcanzarse con la riqueza y el conocimiento disponibles en la actualidad. Esto lo convierte en "un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad". Esto no es sólo una expresión de deseos de Control Ciudadano. Es lo que más de cien presidentes, primeros ministros y reyes de todo el mundo se comprometieron a hacer.

El derecho a no ser pobre

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y la Declaración de Copenhague de la Cumbre Social de 1995 no son sólo palabras hermosas. La Sra. Mary Robinson, ex presidenta de Irlanda y actual Alta Comisionada de Derechos Humanos para la ONU, declaró que "la extrema pobreza es una negación de los derechos humanos". Deepa Narayan, alto funcionario del Banco Mundial y principal autor del estudio de tres volúmenes del Banco Mundial titulado "Voices of the Poor" (Las voces de los pobres), establece la relación entre derechos humanos y pobreza con la siguiente declaración: "es una sorprendente coincidencia que los pobres de todas las regiones sientan que carecen de poder y de voz".

1 Amartya Sen, Development as Freedom. New York: Knopf, 1999.

Un número cada vez mayor de juristas concuerda en la necesidad de definir la pobreza como una negación de derechos, de capacidades y de acceso a recursos. Esto es coherente con las mediciones de pobreza basadas en la satisfacción de las necesidades básicas y con los objetivos acordados internacionalmente sobre desnutrición, mortalidad infantil, acceso a la educación y al agua potable, entre otros analizados por Control Ciudadano en este informe. Algunas situaciones de pobreza son críticas y peores que otras, pero como un enfoque basado en los derechos se funda en la participación y en el empoderamiento, nadie es "demasiado pobre" o "no lo suficientemente pobre" como para ser excluido de la protección de los derechos humanos.

Las leyes sobre derechos humanos, nacionales e internacionales, entran cada vez más en conflicto con las reglas de la economía mundial globalizadora. Por ejemplo, un texto considerado por un grupo de trabajo diplomático en Ginebra sobre el Derecho al Desarrollo, subraya la necesidad de identificar y tratar "el impacto sobre los derechos humanos en diversos países de los asuntos económicos internacionales como la toma de decisiones macroeconómicas, la erradicación de la pobreza, la carga de la deuda, el comercio internacional, el funcionamiento de las instituciones financieras internacionales, la transferencia de tecnología, la eliminación de la brecha de conocimiento (brecha digital), el impacto de los regímenes de propiedad intelectual sobre los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos de desarrollo internacional".

En términos prácticos, esto significa que cuando la defensa de los derechos humanos entra en conflicto con intereses económicos el resultado es incierto. El tema de los medicamentos contra el SIDA es un ejemplo dramático. El SIDA tiene un impacto devastador en muchos países pobres, particularmente en África. Se podrían producir medicamentos para el SIDA en Brasil o India, y eventualmente venderse a pacientes africanos a un precio diez veces menor al del medicamento producido por las corporaciones farmacéuticas. Pero esta producción enfrentó la oposición de Estados Unidos en la Organización Mundial de Comercio como una violación a las reglas del comercio internacional (incluyendo el llamado Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual, TRIPS, de la OMC).

¿Cuál debería prevalecer? ¿El derecho a la vida de las personas portadoras del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) en los países pobres o los derechos de propiedad intelectual (DPI) de las corporaciones transnacionales? Ambas leyes tienen igual valor, pero la infracción de las reglas comerciales resulta en fuertes sanciones económicas, mientras que las violaciones a los derechos humanos no cuentan con medidas comparables para hacerlos valer.

La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales y más de mil acuerdos de inversión bilaterales celebrados en la última década crearon nuevos derechos para las corporaciones transnacionales, desde derechos de propiedad intelectual hasta el derecho a demandar a los gobiernos nacionales en tribunales internacionales ad hoc, sin ninguna obligación equilibrante.

La Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC) declaró en su resolución 2000/7 (agosto del 2000): "hay conflictos aparentes entre el régimen de propiedad intelectual adoptado en el Acuerdo TRIPS por un lado, y el derecho internacional sobre derechos humanos por el otro". En 1998, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación (cuyo nombre fue cambiado luego al de Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos) advirtió a los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre el posible conflicto entre sus obligaciones de derechos humanos y las reglas que se proponían en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).

En un informe presentado el 25 de enero del 2001, el relator especial de la Alta Comisionada de Derechos Humanos sobre el derecho a la vivienda adecuada, Miloon Kothari, concluyó que "las decisiones sobre liberalización, desregulación y privatización limitaron el ejercicio de opciones de políticas monetarias y fiscales para fines sociales", afectando de ese modo el derecho a la vivienda adecuada. La responsabilidad no sólo fue atribuida al ajuste macroeconómico y al servicio de la deuda. "Existe también la necesidad de determinar si las recomendaciones de 'buena gobernanza' (por el Banco Mundial y el PNUD) y 'reducción de la pobreza'

(por el Banco Mundial y el FMI) son compatibles con los principios de derecho a la vivienda y las obligaciones estatales", dijo el relator especial.

En otro informe titulado "Globalización y su impacto sobre el pleno goce de los derechos humanos" presentado a la subcomisión de derechos humanos en su reunión de agosto del 2000, dos relatores especiales, Joseph Oloka-Onyango, de Nigeria, y Deepika Udagama, de Sri Lanka, dijeron que se necesita una "reconceptualización crítica de las políticas e instrumentos del comercio, las inversiones y las finanzas internacionales". Los dos juristas afirmaron que en lugar de tratarse como elementos periféricos, los derechos humanos deberían llevarse al centro del debate y las consideraciones políticas de quienes formulan políticas y dirigen la OMC, el Banco Mundial y el FMI.

En su sesión de agosto del 2000, luego de examinar el acuerdo TRIPS de la OMC, la subcomisión adoptó una resolución que señalaba la falta de equilibrio entre los derechos promovidos por TRIPS y los derechos humanos en general de pueblos y comunidades. La subcomisión pidió a la Alta Comisión para los Derechos Humanos de la ONU que realizara un análisis del tema y solicitó al Secretario General de la ONU que preparara un informe sobre las implicancias del TRIPS e indicara opciones de futuras medidas a ser tomadas por la subcomisión. También se solicitó a la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y otras agencias de la ONU que profundizaran su análisis de las implicancias del TRIPS sobre los derechos humanos.

El volumen de análisis e inquietudes manifestadas por los conflictos entre las reglas financieras y de comercio internacional y las obligaciones de derechos humanos con respecto a la pobreza y la erradicación de la misma están aumentando.

La principal oposición al avance en estos temas procede, sorprendentemente, de Estados Unidos, un país que sostiene que la promoción de los derechos humanos es uno de los pilares de su política exterior. Control Ciudadano escuchó a un diplomático estadounidense explicar en Ginebra que tenía instrucciones de oponerse a "cualquier proceso que pueda resultar en que los pobres demanden a nuestro gobierno en una corte por su pobreza".

Muchos líderes del Sur insisten en que "el comercio, no la ayuda" sacará a sus países de la pobreza. Con esta esperanza firmaron reglas obligatorias de un sistema económico con una tendencia contra los pobres. Antes se pensaba que "la marea levantaría a todos los botes", que el crecimiento económico eventualmente beneficiaría a los pobres y que todo lo que debíamos hacer era esperar. Para muchos, sin embargo, la ola de la globalización se ha convertido en un maremoto con consecuencias catastróficas. Lo que es bueno para la economía ya no se considera necesariamente beneficioso para las personas, como lo demostró drásticamente la distancia entre el Foro Económico Mundial en Davos y el Foro Social Mundial en Porto Alegre, en enero del 2001.

El impuesto Tobin sobre las transacciones internacionales especulativas y otras propuestas constructivas sobre ayuda, deuda e inversión serán tratadas por la conferencia internacional de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo. Otra cumbre tendrá lugar en Bruselas más adelante este año para discutir las iniciativas a favor de los países menos desarrollados. Cada vez más, los ciudadanos de todo el mundo hacen oír su voz. La red de Control Ciudadano decidió, cuando 50 coaliciones nacionales se reunieron en Roma en noviembre del 2000, redoblar sus esfuerzos iniciados hace seis años para que gobiernos y organizaciones internacionales cumplieran con los altos estándares que ellos mismos fijaron.

Ha habido mucho ruido en forma de inspiradores discursos. Ahora se necesitan desesperadamente acciones concretas. Un vistazo al número de personas que sufren privaciones, la mayoría de ellas mujeres y niños, debería ser suficiente para transmitir esa sensación de urgencia.

Roberto Bissio,
Montevideo, abril del 2001