

¡QUÉ VERGÜENZA!

Muchos de los países más pobres del mundo conquistaron en los años recientes avances extraordinarios en los indicadores de desarrollo social, pero el mundo aún está lejos de cumplir las metas acordadas por la comunidad internacional. El progreso alcanzado en los países de medianos ingresos es insuficiente, y los países más ricos no cumplieron con el compromiso de contribuir con los países menos desarrollados. Aun más, la economía mundial no es ahora más benigna que antes con las personas que viven en la pobreza, y sus esfuerzos para superarla no hallaron un ambiente propicio.

Este es el panorama que surge de los informes nacionales y de los cuadros mundiales compilados por *Control Ciudadano*, una alianza de organizaciones de la sociedad civil de todas las regiones del mundo. Estas organizaciones controlan la aplicación por parte de sus gobiernos de las promesas realizadas en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (CMDS, en Copenhague) y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (CMM, en Beijing) en 1995.

El preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas estipuló en 1945 que un propósito básico de la comunidad internacional es «promover el progreso social y ... elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad...». Medio siglo después, las históricas conferencias de Copenhague y Beijing delinearon compromisos expresos para erradicar la pobreza en el mundo y lograr la igualdad entre hombres y mujeres.

Al controlar los índices en todo el mundo y comparar los hechos con las promesas de cada país, *Control Ciudadano* contribuye con la «necesidad urgente» que sienten los gobiernos de «fortalecer la participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y evaluación de las decisiones que determinan el funcionamiento y el bienestar de las sociedades».¹

Este informe de *Control Ciudadano*, el quinto de una serie iniciada en Febrero de 1996, se publica mientras la Asamblea General, el organismo de mayor jerarquía de las Naciones Unidas, prepara dos sesiones especiales para evaluar la aplicación de las resoluciones adoptadas en 1995, en la CMDS y la CMM, y para decidir futuras iniciativas con el fin de llevar esos compromisos a la práctica.

Aunque los datos básicos son notoriamente insuficientes, las cifras existentes son dramáticas: muy pocos países alcanzaron los

objetivos que se fijaron para el 2000. Estos objetivos no eran impracticables; de hecho, en varios casos fueron sumamente modestos. Al menos 60 países experimentaban avances sustanciales antes de la crisis financiera de 1998. A ese ritmo, esos países habrían cumplido la mayoría de los objetivos de la CMDS para el 2000. Pero en 70 países adicionales, el progreso fue muy lento como para alcanzar las metas a tiempo. Actualmente, 13 países se encuentran en el mismo nivel o peor que en 1990, y para casi 40 países, la información disponible no basta a los fines de la evaluación.

Los informes de las organizaciones nacionales de *Control Ciudadano* incluidos en este trabajo revelan distintos grados de apego a los compromisos que los gobiernos asumieron con respecto al desarrollo social, a los objetivos de igualdad de género, y a la eficacia de sus políticas. Pero todos parecen coincidir en que las gestiones locales tropiezan con obstáculos en el ambiente internacional donde las decisiones macroeconómicas adoptadas por organismos que no rinden cuentas por sus actos ni son transparentes, y con frecuencia sin la debida participación de los mismos gobiernos interesados, provocan dramáticas consecuencias en las condiciones de vida de millones de personas.

Organizaciones no gubernamentales de todo el mundo identificaron los diez puntos a continuación, como los principales aspectos que se deben resolver para terminar con el retraso en el cumplimiento de los compromisos en los primeros años del siglo XXI.²

1. SUPERAR LA CRISIS FINANCIERA A LA VEZ QUE SE PROTEGE EL DESARROLLO SOCIAL

Desde la CMDS, las crisis financieras devastaron regiones enteras del planeta, entre ellas el sudeste de Asia, las economías en transición y América Latina. La respuesta a esta crisis se basó en gran medida en recetas económicas dogmáticas y en el rescate de los inversionistas financieros, a pesar del casi unánime reconocimiento de que esas políticas generan impactos adversos sobre los sectores vulnerables de la sociedad, sobre todo entre las mujeres y los niños. Resulta fundamental la supervisión y el control de los movimientos

¹ Naciones Unidas, Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Copenhague, Dinamarca, 6-12 de marzo de 1995, «Informe de la CMDS», párrafo 70.

² Adaptado de «Los temas del Control de Calidad de Ginebra. 10 demandas de las ONGs para la Cumbre Social de Ginebra 2000», documento circulado que recibió cientos de firmas en mayo de 1999.

internacionales de capital, especialmente del capital especulativo, mediante mecanismos internacionales o medidas nacionales acordadas, como el «impuesto Tobin» propuesto.

Los gobiernos se deben comprometer en Ginebra a participar en la reunión «Financiación para el Desarrollo» que se celebrará en el 2001 al más alto nivel. Deben recomendar que en el orden del día se dé prioridad a reformular la arquitectura financiera internacional, a la gestión democrática y a la responsabilidad de las instituciones de Bretton Woods y de la OMC, y a evaluar los impactos sociales de la liberalización de las inversiones como se propuso en el Acuerdo Multilateral de Inversiones y en los diversos acuerdos interregionales.

Las iniciativas existentes para reducir la deuda de algunos países en desarrollo se deben acelerar, ampliar y mejorar sustancialmente para poder cumplir con el compromiso de la CMDS de aliviar el peso de la deuda. La reducción de la deuda se debe desvincular de las condiciones impuestas por los ajustes estructurales.

2. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DEL IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE

En 1995, los jefes de Estado y de gobierno se comprometieron a «revisar el impacto de los programas de ajuste estructural sobre el desarrollo social» y a «reclutar el apoyo y la cooperación del [...] sistema de la ONU, en especial de las instituciones de Bretton Woods, en el diseño, la administración social y la evaluación de las políticas de ajuste estructural». Hoy, las más de las veces, los programas de ajuste estructural siguen siendo «paquetes» con poca viabilidad económica o política. Su aplicación implica dramáticas consecuencias. En muchos países en desarrollo, las reformas administrativas y fiscales y la reforma del Estado favorecieron la corrupción y generalizaron la falta de controles; también destruyeron la capacidad productiva nacional, aumentaron el desempleo y degradaron la calidad de los servicios sociales públicos, sin el beneficio de contar con un Estado más eficiente como contraparte.

Recientemente, el Banco Mundial y el FMI anunciaron cambios en sus políticas dirigidos a dar prioridad a la reducción de la pobreza y a poner énfasis en que la «propiedad» de los programas corresponda a los propios países. Pero las perspectivas iniciales de la sociedad civil que surgieron de las evaluaciones conjuntas del Banco, el gobierno y la sociedad civil en diversos países dentro del SAPRI (Iniciativa Participativa de Revisión del Ajuste Estructural) revelan que, en la práctica, las políticas aún no se modificaron. La inestabilidad social, política e institucional creada en las economías asediadas que luchan por la supervivencia, no conduce a lograr los objetivos de desarrollo sustentable, el respeto por los derechos humanos y la equidad de género. Un amplio espectro de fuerzas sometió a un riguroso ataque al ambiente propicio que es esencial para cumplir con las promesas de las conferencias mundiales de la ONU. La globalización y las políticas de austeridad fiscal limitaron el gasto y los servicios públicos sin hacer mella en el peso de la deuda que soportan los países pobres. Las políticas de reforma económica condujeron al Estado en los países ricos y pobres por igual, a alejarse de su función como principal proveedor de los servicios sociales.

Por lo tanto, la Sesión Especial debe insistir en sus recomendaciones para que los países realicen evaluaciones participativas sobre el impacto social del ajuste –que incluya en estos ejercicios a las agencias de las Naciones Unidas, los gobiernos y la sociedad civil– con el fin de reformular las estrategias de reforma

económica. Se debe recomendar la aplicación de medidas efectivas y que tomen en cuenta la cuestión del género, para proteger los medios de vida y los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza, especialmente de las mujeres.

3. EL COMPROMISO DE ERRADICAR LA POBREZA

Los gobiernos se comprometieron en la CMDS a fijar metas cronológicas para erradicar la pobreza. En la actualidad:

- muy pocos países fijaron metas nacionales;
- la información sobre los niveles de pobreza y planes o programas nacionales vigentes con frecuencia es obsoleta e insuficiente, lo cual dificulta en gran medida evaluar los avances y retrocesos;
- el número absoluto de personas en situación de pobreza aumentó y, en muchos países, incluso en algunos con fuerte crecimiento económico, la cantidad relativa de pobres también ha aumentado;
- la feminización de la pobreza continúa;
- para muchos países en desarrollo, la falta de un «ambiente económico propicio» y las políticas económicas recesivas resultarán en el incremento de la pobreza, incluso en aquellas economías, como en las del sudeste de Asia, que anteriormente habían logrado reducir el número de personas en situación de pobreza.

La Sesión Especial debe reconocer que la pobreza es en sí misma una violación de los derechos humanos sociales, económicos y culturales de las poblaciones afectadas, y que la gente que vive en la pobreza es más proclive a ser víctima de violaciones de sus derechos civiles y políticos. La pobreza es el resultado de una compleja interacción de causas nacionales e internacionales, y su persistencia en un mundo que cuenta con los recursos para satisfacer las necesidades básicas de todos, es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Por lo tanto, la Asamblea General de las Naciones Unidas debe establecer un Comité Negociador Intergubernamental que prepare una Convención para Erradicar la Pobreza.

La Sesión Especial debe exhortar a todos los países a definir objetivos específicos para reducir la pobreza al menos a la mitad de los valores de 1993 para el año 2015, según los niveles nacionales de pobreza, con una reducción no inferior de un tercio para el 2010. Cada país, incluidos los del Sur en desarrollo, debe redactar informes nacionales anuales sobre la pobreza, los planes vigentes y la evaluación de las metas alcanzadas, con la participación de la sociedad civil.

4. IGUALDAD DE GÉNERO Y EQUIDAD

Los Compromisos de Copenhague, el Programa de Acción de El Cairo y la Plataforma de Acción de Beijing subrayan la necesidad de promover y lograr la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres, y de proteger y fomentar los derechos humanos de estas. Hasta el momento, más de 100 países informaron a la Secretaría de las Naciones Unidas sobre sus planes de acción nacionales, pero los progresos siguen siendo lentos y erráticos. Muchos estudios detectaron la creciente «feminización de la pobreza», sobre todo en los países en desarrollo. Los ajustes estructurales y la globalización económica no afectan a los hombres y a las mujeres por igual y, en muchos casos, tienen efectos intrínsecamente discriminatorios sobre las mujeres. El cambio al nivel de decisión con respecto a la asignación

de créditos que llevó de los mecanismos bancarios convencionales a las bolsas de valores, hizo que las grandes compañías tengan un acceso más fácil y económico al crédito, y discrimina a las pequeñas y medianas empresas y los negocios familiares que son aquéllos en que las mujeres tienden a tener más poder de decisión.

El desempleo afecta a las mujeres más que a los hombres, no sólo al reducir las oportunidades de empleo, sino también al aumentar la violencia doméstica relacionada, al menos parcialmente, con los altos índices de desempleo masculino. Continúa la discriminación en el mercado de trabajo y otros tipos de discriminación económica, social y cultural contra mujeres y niñas. El creciente peso de la pobreza sobre las mujeres y niñas también las presiona cada vez más para que obtengan ingresos en ocupaciones peligrosas donde son vulnerables al tráfico, la violencia y el abuso de los derechos humanos. Asimismo, las mujeres y niñas cargan con la mayor parte del peso de la reducción de los gastos sociales que aumentan la desigualdad de género con respecto al acceso a los servicios y exige que las mujeres compensen esa situación con trabajo adicional no remunerado al atender a los integrantes más vulnerables de las familias.

La Sesión Especial debe instar a los gobiernos y las agencias de las Naciones Unidas a profundizar los estudios dirigidos a reconocer la labor no remunerada de las mujeres en las cuentas nacionales y a incluir la dimensión de género en la evaluación del impacto social sobre el ajuste estructural. Simultáneamente, la Sesión Especial debe recomendar a los organismos internacionales que adopten y refuercen la aplicación de una política de género en sus programas y su administración institucional. Se deben fijar metas para eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria a más tardar para el 2010.

5. EQUIDAD Y ACCESO UNIVERSAL A LA ATENCIÓN DE SALUD Y EDUCACIÓN BÁSICAS

La CMDS comprometió a los gobiernos a lograr el acceso universal y equitativo a la educación y la salud. Sin embargo, la universalización de la educación básica aún está lejos de conquistarse en la mayor parte de África y de otros países de menor desarrollo, algunos de los cuales están retrocediendo. El analfabetismo adulto sigue siendo un problema en la mayor parte del Sur en desarrollo. La meta de extender el acceso a la atención médica y de mejorar la calidad de los servicios de salud no se está cumpliendo: la mortalidad infantil creció en algunos países de Europa oriental, así como en los Balcanes, América Latina y África. El objetivo de la universalización del acceso a los servicios de salud reproductiva tampoco está cerca de alcanzarse en la mayoría de los países en desarrollo.

A lo largo de los años 90, los gobiernos aplicaron reformas diseñadas por el Banco Mundial y organismos donantes dirigidas a mejorar la eficiencia económica de los sistemas de salud pública. Las reformas del sector de la salud incorporaron los principios de eficiencia y viabilidad del mercado en este vital sector social y, de hecho, debilitaron las disposiciones de derechos humanos y justicia social concebidas en las conferencias de la ONU, especialmente en El Cairo. Las reformas económicas impuestas junto con las crisis económicas propinaron un golpe a los servicios de salud pública de los países que atraviesan una difícil transición económica. Las medidas de recuperación de costos, como las tasas de usuario y otras tendencias a la privatización en los sistemas de salud pública, redujeron drásticamente el acceso de los pobres, y de las mujeres en particular, a estos servicios.

La Sesión Especial debe instar a los gobiernos a garantizar que el uso selectivo de las tasas de usuario, marketing social y otras formas de recuperación de costos no impidan el acceso a los servicios y estén acompañados de medidas adecuadas de la red de la seguridad social. También debe solicitar el incremento de la ayuda oficial al desarrollo para la atención médica y la educación básica y contra los obstáculos persistentes en el camino de la salud, como la malaria y otras enfermedades que la OMS distingue por tener un alto impacto sobre la salud, incluso aquellas con los índices más elevados de morbilidad y mortalidad; y proporcionar a las poblaciones vulnerables recursos rápidos y necesarios para enfrentar el grave impacto de la pandemia de VIH/SIDA, sobre todo en las mujeres y los jóvenes.

La Sesión Especial debe comenzar las gestiones para adoptar un Plan de Acción Mundial para la Educación, de conformidad con las resoluciones de la Conferencia sobre Educación para Todos, celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia, que puso como meta al año 2015 para alcanzar el acceso universal a la educación primaria en todos los países. Los programas educativos deben fomentar las culturas e idiomas locales, con especial atención al respeto y la protección de los pueblos indígenas.

También se deben fijar objetivos para:

- reducir la mortalidad infantil y de menores de 5 años a un tercio de los valores de 1990 para el 2015 (y a no menos de dos tercios para el 2010);
- reducir la mortalidad materna a un cuarto de los valores de 1990 para el 2015 (y a no menos de la mitad para el 2010);
- universalizar el acceso a la salud, el agua potable y el saneamiento para el 2015.

6. PROMOVER EL DESARROLLO DE ÁFRICA Y LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

La CMDS comprometió a los países a acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y los países menos desarrollados. No obstante, la mayor parte del continente y de otros países de menor desarrollo relativo avanzaron poco y muchos se encuentran en peor situación que en 1995.

Los países más pobres del mundo deben una cantidad calculada de USD 371 mil millones en deuda externa, a la vez que padecen fuertes niveles de sufrimiento humano y ambiental. Las reformas políticas que recortaron el gasto público profundizaron la pobreza y la desigualdad en los países en desarrollo.

Estos países se deben considerar excepciones en los debates sobre las finanzas y el comercio, y se les debe otorgar privilegios unilaterales y tratamiento preferencial. Si los países acreedores y las instituciones financieras multilaterales no toman medidas firmes y eficientes para cancelar o reducir la deuda de estos países, los estados de África y otros de menor desarrollo quedarán condenados al estancamiento y la «recesión social».

7. AUMENTO DE LOS RECURSOS PARA EL DESARROLLO

En la CMDS los gobiernos se comprometieron a aumentar los recursos destinados al desarrollo social mediante el aumento de la ayuda al desarrollo a 0,7 % del PNB y del incremento de la dirigida a los servicios sociales básicos, elevando el porcentaje del gasto público

destinado a estos últimos. Pero la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) está en su nivel histórico más bajo en la actualidad, tanto en términos absolutos como relativos, y aquellos más alejados de cumplir sus compromisos son los países más ricos del mundo (miembros del Grupo de los Siete). Este hecho provoca gran frustración si atendemos a que los países de la OCDE se comprometieron públicamente con el programa de acción de la CMDS en su documento «Dando Forma al Siglo XXI», presentado en mayo de 1996.

8. PLENO EMPLEO Y MEDIOS DE VIDA SUSTENTABLES

La CMDS fijó la meta del pleno empleo como una prioridad básica de la política de Estado. No obstante, la creación de empleos ha sido insuficiente. En muchos países en desarrollo, el desmantelamiento del Estado y la prioridad concedida a sectores económicos que no tienen un fuerte componente de mano de obra provocaron una creciente pérdida de empleos, sin mecanismos alternativos para la creación de ingresos. En los países donde el empleo es una importante fuente de «protección social», su pérdida tiene consecuencias más amplias que las económicas: genera «bolsones» de desintegración social que surgen rápidamente y se eliminan con dificultad. El panorama de recesión que padece la mayoría de países en desarrollo tras la crisis financiera es de creciente desempleo: ante este diagnóstico, parece claro que no será posible detenerlo a corto plazo a menos que se ponga un énfasis político sostenido sobre el empleo como meta de prioridad de la política social. Se deben acordar los objetivos de crear empleos dignos y de combatir el desempleo e incluir metas cronológicas y medidas claramente definidas. Para cumplir estos objetivos se deben modificar las políticas macroeconómicas.

9. OBJETIVOS Y REVISIONES

El establecimiento de metas precisas con fechas fijas fue una de las características más positivas de la Cumbre de Copenhague. Eso posibilitó la generación de voluntad política y mecanismos de control que son esenciales para cumplir los compromisos. Como muchos de los objetivos acordados a nivel internacional tenían el año 2000 como meta, la Sesión Especial debe acordar que las metas para todos los países –y no sólo los del Sur en desarrollo– se cumplan en fechas no posteriores al 2015 y con plazos intermedios (2005 y 2010) para que se pueda evaluar el progreso. También es importante reconocer que los índices existentes de desarrollo social (incluso los específicos del género) no son suficientes. Asimismo, existe una importante laguna de información desagregada por grupos étnicos, lo cual hace imposible, por ejemplo, evaluar correctamente la magnitud del daño causado por el ajuste estructural a los pueblos indígenas. La Sesión Especial debe recomendar medidas para garantizar la recolección y publicación de esos indicadores y estimular la investigación nacional para que se informe sobre su progreso. La Sesión Especial debe alentar a los gobiernos a identificar con claridad los mecanismos institucionales para revisar, con la participación de la sociedad civil, la aplicación de los diez compromisos.

10. COMERCIO E INVERSIONES: UN AMBIENTE INTERNACIONAL PROPICIO

La Sesión Especial, al reconocer que el comercio y las inversiones internacionales son componentes fundamentales de un ambiente

económico que propicie el desarrollo social, deben verificar que la OMC no cumplió con la solicitud que hicieran los jefes de Estado y de gobierno en Copenhague para realizar una investigación sobre el impacto social causado por la Ronda Uruguay. Ante esta omisión, dicha investigación se debe encomendar a la UNCTAD.

Teniendo en cuenta el papel de organismos pertinentes de la ONU como OIT, OMS, UNICEF, UNIFEM y la Comisión de Derechos Humanos en la promoción de los derechos humanos y los derechos específicos de los trabajadores, las mujeres y los niños, en la adopción de normas y en la mejoría de los mecanismos de aplicación, la Sesión Especial debe fortalecer su labor y desalentar la tendencia de facultar a organizaciones comerciales y financieras para imponer nuevas condiciones a los países en desarrollo.

Para asegurar que las inversiones internacionales directas tengan un impacto social positivo, los países deben fortalecer su capacidad para exigir objetivos específicos de rendimiento social a los inversores extranjeros, así como definir e implementar políticas dirigidas a formar empresas de tipo *«joint ventures»*, fomentar la distribución del ingreso a favor de zonas o grupos sociales desfavorecidos y proteger a los pequeños negocios de la competencia desleal de las grandes compañías extranjeras.

UNA NUEVA CUMBRE SOCIAL EN EL 2005

Las organizaciones no gubernamentales son muy conscientes de que la pobreza de resultados que revelan las evaluaciones (propias y de organizaciones internacionales) pueden generar cierto escepticismo público acerca de la utilidad de las cumbres y las conferencias internacionales. No obstante, las ONG no dejan de reconocer que si la copa está medio vacía, también está medio llena. Aun cuando no se apliquen totalmente, el texto de los compromisos de Copenhague y Beijing es de una fuerza moral enorme y, en un contexto democrático, el haber fijado metas conduce a un debate fructífero y a la renovación de la voluntad política para aplicarlos. Las sociedades no pueden esperar hasta el 2015 para realizar una nueva evaluación sobre cuán cerca (o lejos) estamos de las metas establecidas. Una nueva Cumbre Social se debe realizar en el 2005 para recargar las energías requeridas en los máximos niveles de decisión para emprender una tarea comparable a la erradicación de la esclavitud en el siglo XIX.

No se trataba de un discurso vacío cuando los jefes de Estado anunciaron en 1995: *«Otorgaremos la mayor prioridad en las políticas y acciones nacionales, regionales e internacionales a la promoción del progreso social, la justicia y el avance de la condición humana, basadas en la plena participación de todos»*. Control Ciudadano no cree que todos los gobernantes sean cínicos. Deseamos que un buen número sienta vergüenza frente a estas conclusiones y se atreva a reconocer las deficiencias y a tomar medidas urgentes.

La vergüenza no se debe distribuir por igual. A aquellos con mayor poder y riqueza les debe avergonzar especialmente el hecho de que el mayor progreso se logró en algunos de los países más pobres. Incluso si los avances de estos países pobres no cumplieron con las metas preestablecidas, los esfuerzos de sus pueblos y los compromisos de sus dirigentes merecen mayor apoyo que el concedido. Ahora es el momento para comenzar a remediar este escándalo. Para mil millones de mujeres y hombres, mañana será demasiado tarde.

Roberto Bissio