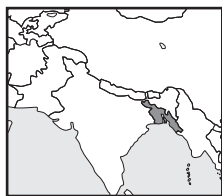


Las desventajas de la mala gobernanza



El fracaso de la gobernanza en Bangladesh, uno de los países más pobres del mundo, va acompañado por decenas de amenazas específicas a la seguridad humana, como las presiones de la globalización, la pobreza, el desempleo, el sistema jurídico anticuado, la debilidad de la sociedad civil, la falta de compromiso político, la insensibilidad ante los problemas de género, etc. El gobierno y las ONG procuran mejorar la situación, pero sus acciones no lograron todavía fortalecer la seguridad humana con la debida rapidez.

Unnayan Shamannay
Social Watch-Bangladesh

Atiur Rahman / M. Ismail Hossain
Mahfuz Kabir / Arifur Rahman¹

La seguridad humana abarca esos aspectos de la seguridad que afectan a la persona individual, la comunidad o el Estado, entre ellos, la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, comunitaria y política. Asimismo, y como se indicara en el informe de Transparencia Internacional, “en toda sociedad civilizada los dos factores más importantes como indicadores de la calidad de vida son, primero, la protección de la vida y la propiedad privada y, segundo, la administración de justicia. En Bangladesh, ambos factores están en gran medida ausentes.”² Este hecho subraya la urgente necesidad de incorporar la buena gobernanza en un país tan perjudicado por la pobreza y la necesidad.

Aunque el país figura en el lugar número 139 del Índice de Desarrollo Humano y está último en el Índice de Transparencia Internacional, hubo mejoras en algunos aspectos de la seguridad humana. Pero también existen muchas deficiencias, el ritmo de los cambios es lento y la inseguridad personal se acentuó, especialmente para las mujeres.

Seguridad económica

La seguridad económica va en aumento en Bangladesh, como lo reflejan el crecimiento del ingreso *per cápita* y la disminución de la pobreza. El índice de recuento de la pobreza descendió del 58.8% en 1991-92 al 49.8% en 2000. La brecha de la pobreza también se moderó del 17,2% al 12,9%, y el índice de severidad de la pobreza pasó del 6,8% al 4,6% en el mismo lapso.³ No obstante, la reducción de la pobreza ha sido muy lenta, aproximadamente un punto porcentual por año. De persistir la tendencia actual, tardará 50 años llevar el nivel de la pobreza a cero. Aunque hubo ciertas mejoras en relación con las medidas de reducción de la pobreza, la

cantidad absoluta de pobres aumentó: aproximadamente 65 millones de personas eran pobres en 2000. Asimismo, la reducción de la pobreza en los años 90 fue acompañada de una distribución del ingreso cada vez más desigual. Tanto los pobres urbanos como los rurales son más vulnerables ahora en términos de seguridad en el ingreso, debido a las privatizaciones originadas en los programas de ajuste estructural que dejaron a muchas personas sin empleo.⁴

Seguridad alimentaria

La Constitución declara que el Estado es responsable de garantizar la seguridad alimentaria de sus ciudadanos. La producción total de cereales en el país prácticamente se duplicó entre 1980-81 y 2000-01. Pero el incremento en la existencia de alimentos *per cápita* en el mismo lapso fue superado por el crecimiento demográfico. No obstante, se hicieron avances considerables en la producción agrícola (especialmente de arroz), en la política liberal de importación que facilita el rápido cierre de la brecha alimentaria en tiempos de emergencia, y en varios programas alimentarios dirigidos a los pobres. Pero siguen existiendo problemas alimentarios según las estaciones y las regiones. La reciente generalización de casos de muerte por hambre en el norte del país indica que la soberanía alimentaria todavía está por conquistarse, debido principalmente a la ineficacia del sistema de distribución oficial y a que los pobres no reciben compensación por desempleo.

Seguridad sanitaria

La seguridad sanitaria (relativa ausencia de enfermedades, infecciones y desnutrición) mejoró para la mayoría de la población, pero el gasto global del Estado en salud no está orientado a asegurar la salud de la población pobre. Los pobres son más propensos que los demás a las enfermedades, sin importar su género o demás indicadores sociales. Los grupos marginados siguen chocando contra fuertes barreras para acceder al corrupto sistema público de atención médica, y se ven obligados a asistir a clínicas privadas. Los ricos siempre tienen prioridad y mejores instalaciones. Esta disparidad entre los pobres y quienes no lo son en función del acceso a la atención médica estatal se acentúa en las zonas urbanas. Los pobres indigentes del medio urbano están especialmente necesitados en cuanto a asistencia curativa y salud materna (Gráfico 1).

El sistema sanitario también discrimina descaradamente a las mujeres. Más del 90% de los nacimientos se producen en la casa materna sin supervisión de personal calificado, y tres mujeres por hora (26 mil por año) mueren por complicaciones derivadas del embarazo.

Seguridad ambiental

En la seguridad ambiental existen resultados mixtos. El acceso al agua potable aumentó y ahora alcanza al 95,44% de la población, pero crece la amenaza de la contaminación por arsénico: 50 de los 64 distritos del país están expuestos a la misma. Por otra parte, aunque el acceso al saneamiento pasó del 21% en 1990 al 43,4% en 2000, sigue estando muy lejos del 80% que proponen los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La contaminación del aire en la ciudad de Dacca aumentó, y la tierra está degradada como consecuencia del uso excesivo de fertilizantes químicos, la deforestación y la filtración de agua salada debido a la cría de camarones. La deforestación duplicó las superficies vulnerables a la inundación. Sin embargo, crece la forestación social, los invernaderos y las quintas de verduras. Por último, Bangladesh enfrenta una amenaza derivada del efecto invernadero: la elevación del nivel del mar que podría afectar las zonas costeras.

Seguridad personal

La seguridad personal se ha deteriorado de diversas formas. La situación del país se caracteriza por la inseguridad, la coerción y la violencia reinantes, lo cual ha generado mala gobernanza, la penalización de la política y la violación de los derechos ciudadanos. Los medios de comunicación proporcionan numerosas evidencias del alarmante crecimiento de la delincuencia y de las inquietantes deficiencias en la legislación, el cumplimiento de la ley, los tribunales y las cárceles.

La seguridad personal de personas provenientes de todos los grupos y estratos sociales está en peligro, y las mujeres son las más amenazadas. Las manifestaciones más comunes de violencia contra la mujer son las relacionadas con la dote, la violación, las lesiones o muertes por sustancias corrosivas y tóxicas (por ejemplo, ataques con ácido) y el tráfico sexual (ver cuadro).

La falta de seguridad personal limitó la inversión, especialmente la inversión extranjera directa, y bajó el ritmo de la reducción de la pobreza.

1 Los autores son, respectivamente: Presidente, Unnayan Shamannay y Social Watch-Bangladesh; Profesor, Departamento de Economía, Universidad de Jahangirnagar; Consultor, Instituto de Estudios de Desarrollo de Bangladesh (BIDS); Investigador, Unnayan Shamannay y Coordinador, Social Watch-Bangladesh.

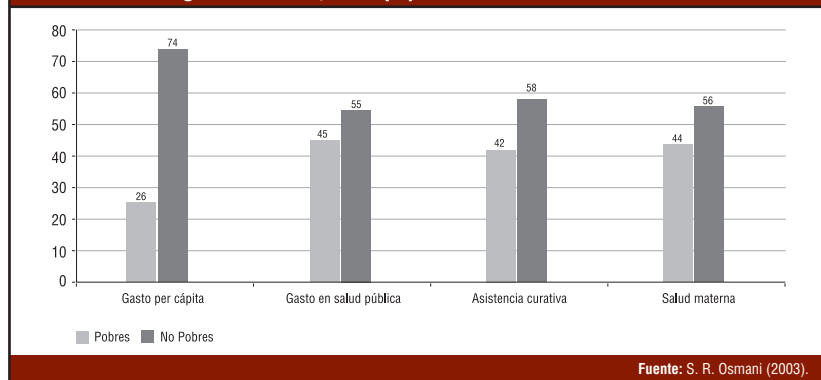
2 www.ti-bangladesh.org/docs/survey/overview.htm

3 Bangladesh Sangbad Sangstha (BSS). *Household Income and Expenditure Survey 2000*. Dhaka: Oficina de Estadísticas de Bangladesh, División de Planificación, Ministerio de Planificación, Gobierno de Bangladesh, 2003.

4 Rahman, Atiur *et al.* “Impact of Structural Adjustment Policies: An Assessment Using Participatory Tools”. Vol II, Informe Principal (Mimeografía). Dacca: SAPRI, 2000.

GRÁFICO 1

Distribución del gasto en salud, 2000 (%)



Obstáculos estructurales

El informe de 2002 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo subraya la necesidad de consolidar el orden público en el sistema de gobernanza, especialmente para los excluidos. El informe también señala que "hasta el momento existe una escasez crítica de estudios que analicen estos complejos problemas e intenten comprender sus causas estructurales más profundas."⁵

Un estudio reciente muestra que más del 60% de los casos de suicidio están relacionados con diversos problemas de seguridad humana.⁶ El factor determinante en 70% de esos casos es la inseguridad personal, como las disputas familiares, la tortura por parte de familiares, disputas por la dote, violación, acoso sexual, matrimonios a la fuerza, divorcio, pobreza, endeudamiento, enfermedad, temor al arresto/acusación, etc. Una vez más, aproximadamente el 60% de las víctimas son mujeres, la mayoría de ellas amas de casa (72,3%), seguidas por estudiantes mujeres (19,8%) y empleadas domésticas (5,2%).

La abrumadora escasez de mecanismos democráticos hace imposible la buena gobernanza. La seguridad económica y alimentaria sólo puede garantizarse con la distribución equitativa de los recursos, y la seguridad personal sólo puede mejorarse asegurando el orden público. La seguridad política depende de la voluntad y el compromiso políticos. Muchos de estos problemas sólo pueden resolverse con un sistema de gobernanza participativo.

Las malas prácticas de gobernanza locales, donde los juicios y las sentencias (*Shalish*) suelen estar a cargo del presidente o un miembro del gobierno local, junto con un jefe de la aldea (*Matbor*) y un líder religioso (*Iman*), pueden ser igualmente responsables de la inseguridad humana.

Estrategias de gobierno

En términos generales, las intervenciones del gobierno apuntan a:

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Human Security in Bangladesh: In Search of Justice and Dignity*. Dacca, Septiembre de 2002.
- Rahman, Arifur. "Gender Analysis of Suicide in the Contemporary Bangladesh" (mimeografía en borrador), con el apoyo de Bangladesh Mahila Parishad (BMP), Dacca, 2004.

- Acelerar y expandir el crecimiento económico favorable a los pobres.
- Fomentar el desarrollo humano de los pobres.
- Apoyar la emancipación de la mujer y cerrar la brecha de género en relación con el desarrollo.
- Brindar protección social a los pobres contra crisis y vulnerabilidad.

Una quinta estrategia, que probablemente gane importancia en el futuro próximo, consiste en realizar la gobernanza participativa, para escuchar las voces de los pobres y mejorar las dimensiones del bienestar no relacionadas con el ingreso.

Algunas de las recientes medidas del gobierno para garantizar la seguridad humana son:

- Incorporación de juicios expeditivos.⁷
- Creación de una Comisión Anticorrupción independiente.
- Reformas jurídicas (ver cuadro).
- Reestructura del organismo de seguridad.
- Operaciones antidelito.⁸

El papel de las ONG

Existen más de 2.000 ONG trabajando en el país, entre ellas algunas grandes como Bangladesh Rural Advancement Committee, Asha, PROSHIKA⁹ y CARE. Sus actividades ayudan a fomentar directa o indirectamente la seguridad humana y están orientadas al desarrollo de la generación de ingresos; la educación y los servicios de salud; el apoyo en capacitación e infraestructura; la provisión de microcréditos y ayuda legal; y tareas de información. Numerosas ONG nacionales e internacionales trabajan para mejorar la situación de la seguridad alimentaria, algunas de ellas

- Cuando el Parlamento aprobó este controvertido Proyecto de Ley en 2002 para crímenes graves como asesinato, violación, tráfico de armas y explosivos ilegales y narcotráfico, la opositora Liga Awami abandonó la sala en protesta.
- La tortura y la muerte de detenidos bajo custodia durante la reciente Operación Corazón Limpio contra el delito, en la que participaron 400.000 efectivos de las Fuerzas Armadas, socavó seriamente a la seguridad humana.
- PROSHIKA es el acrónimo de tres palabras bangla, que significan capacitación (*proshikkhan*), educación (*shikkha*) y acción (*karma*).

operando exclusivamente con el gobierno, otras en conjunto con otras ONG y organizaciones comunitarias. No obstante, sus acciones no logran conseguir resultados sustanciales debido a la mala gobernanza.

Formas de avanzar

Es necesario que el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las ONG actúen en forma coordinada para enfrentar los problemas de gobernanza en consulta con la población, especialmente con las mujeres y los grupos marginados. La buena gobernanza sólo puede existir si todos los actores colaboran y contribuyen a hacerla realidad. ■

Referencias

- División de Relaciones Económicas (ERD). *A National Strategy for Economic Growth, Poverty Reduction and Social Development*. Dacca: Ministerio de Finanzas y Planificación, Gobierno de Bangladesh, marzo de 2003.
- Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Población (NIPORT). *Bangladesh Demographic and Health Survey (DHS) 1999-2000*. Dacca, 2001.
- Osmani, S. R. "Delivering Basic Health Services to the Poor in Bangladesh: A Right to Development Approach". Presentada en el seminario *Accelerating Growth and Poverty Reduction in Bangladesh*, organizada en conjunto por la Oficina de Investigación Económica, la Universidad de Dacca y el Banco Mundial. Dacca, 26-27 de junio de 2003.
- Rahman, Atiur et al. *Assessment of Development Results Bangladesh: The Role Played by UNDP in the Areas of Poverty, Gender, HIV and CHT*. Dacca/Nueva York: PNUD, junio de 2003 (mimeografía).
- Shahabuddin, Quazi. "The Right to Food: Bangladesh". Preparado para The Right to Development Project, FXB Center for Health and Human Rights, Harvard School for Public Health. Boston, diciembre de 2002.

Aumento de la violencia contra mujeres y niños

En Bangladesh - y en Myanmar, Camboya y Pakistán, entre otros países - los hombres utilizan el ácido sulfúrico, barato y fácil de conseguir, para desfigurar y ocasionalmente matar a mujeres y niñas. Los motivos de esos ataques son la negativa de la víctima a aceptar propuestas de matrimonio, peleas domésticas y disputas por la propiedad de los bienes.

El dramático aumento de la violencia contra la mujer en Bangladesh hizo que, en marzo de 2002, se adoptaran leyes que castigan con la pena de muerte los ataques con ácido sulfúrico. Según registros policiales, el uso del ácido aumentó 50% entre 2000 y 2002. En 2001 hubo 13.339 casos de violencia doméstica, seis veces más que los registrados en 1995 (2.048).

La Primera Ministra Khaleda Zia, quien fue reelegida en 2001, presentó dos leyes adicionales como elemento de disuasión. Ese año fueron detenidas 2.343 personas por violencia doméstica. Un año después, ni una sola había sido condenada por sus acciones.

También aumentó el tráfico de esclavos. Se calcula que entre 5.000 y 6.000 mujeres y niños son víctimas cada año de este tráfico, especialmente de las zonas rurales hacia las ciudades, India y Pakistán. Las principales víctimas de este tipo de tráfico son niños y mujeres pobres estigmatizadas por fracasos matrimoniales o embarazos fuera del matrimonio. Representantes de Caritas Bangladesh informaron en abril de 2003 que el tráfico de esclavos, relacionado con el narcotráfico y el tráfico de armas, tiene fuertes vínculos con dirigentes políticos de Bangladesh.

Fuente: *Guía del Mundo 2005-2006*, que estará disponible en Internet en octubre de 2004.